Examens OCDE sur la coopération pour le développement

GRÈCE

OCDE

Le Comité d'aide au développement :
Vers un développement efficace

Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Grèce

2011

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

ISBN 978-92-64-09834-3 (PDF)

Collection: Examens OCDE sur la cooperation pour le développement

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israel sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 24 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant la Belgique et le Portugal pour l'examen qui a eu lieu le 8 novembre 2011.

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

L'aide de la Grèce : aperçu synthétique

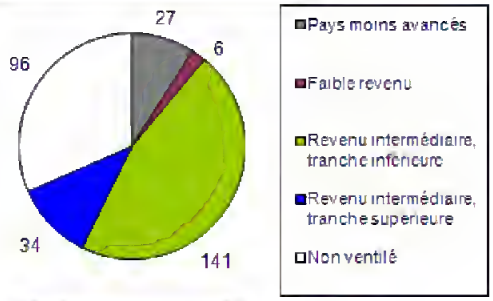
GRÈCE

APD bilatérale brute moyenne 2008-09 sauf indication contraire

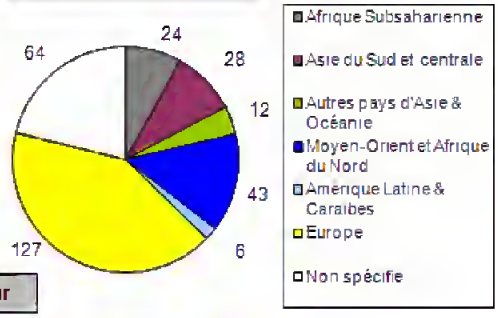
APD nette	2008	2009	Variation 2008/09
Prix courants (USD m)	703	607	-13 6%
Prix constants (2008 USD m)	703	618	-12.1%
En euros (millions)	488	436	-10 5%
APD/RNB	0 21%	0 19%	
Aide bilatérale (%)	44%	49%	

Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)	
1 Albanie	63
2 Serbie	19
3 Kosovo	16
4 Afghanistan	14
5 Égypte	14
6 Zones/adm palestinienne	9
7 Turquie	6
8 Syrie	5
9 Bosnie-Herzegovine	5
10 Chine	4
Memo % de l'APD bilatéral brute	
5 principaux bénéficiaires	41%
10 principaux bénéficiaires	51%
20 principaux bénéficiaires	61%

Par groupe de revenu (USD m)



Par région (USD m)



Par secteur

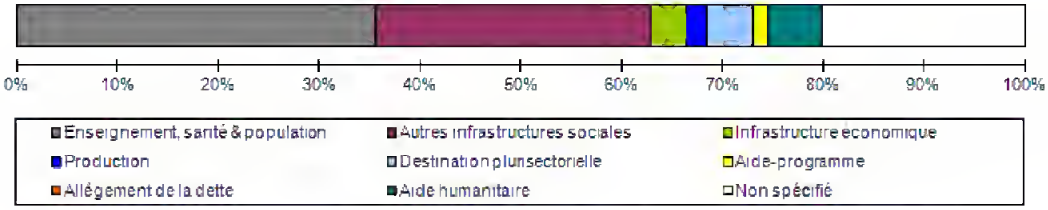


Table des matières

Liste des sigles **9**

Les principales conclusions et recommandations du CAD **11**

Chapitre 1 **Orientations stratégiques** **25**

Un moment opportun pour une réforme 25
Les moteurs essentiels d'une réforme réussie 26
Que peut apporter cet examen par les pairs ? 27
Moderniser la coopération grecque pour le développement 27
Coordonner un ensemble complexe d'acteurs institutionnels 29
Transformer le programme quinquennal en une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration 30
Propositions en vue d'améliorer le projet de programme quinquennal 31
Donner la priorité aux secteurs et aux pays où la Grèce peut apporter une valeur ajoutée 32
Une démarche plus stratégique vis-à-vis de l'action multilatérale 34
Rallier le soutien de l'opinion et susciter une mobilisation autour de la cause de la coopération pour le développement 35
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 37

Chapitre 2 ***Au*****-delà de l'aide, le développement** **39**

Assurer la cohérence des politiques avec les objectifs en matière de développement 39
Renforcer l'engagement politique et sensibiliser davantage l'opinion publique 40
Confier aux comités chargés de la coordination des politiques des mandats et des responsabilités clairement définis 42
Renforcer les capacités de l'administration en matière de contrôle, d'analyse et d'information 42
Se référer aux secteurs prioritaires qui tiennent compte de la dimension développement 43
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 45

Chapitre 3 **Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide** **47**

L'aide publique au développement en bref 47
Nécessité d'évoluer vers une budgétisation plus transparente, plus stratégique et plus cohérente 48
Améliorer la prévisibilité de l'aide grâce à la planification et la programmation 50
L'APD bilatérale de la Grèce : des crédits limités pour l'aide au titre de projets et l'aide-programme 50
Répartition géographique : l'effort reste concentré sur l'Europe du Sud-Est 51
Répartition sectorielle : bourses d'études et coûts imputés des étudiants 52
Importance croissante de l'égalité homme-femme, de l'environnement et du changement climatique 52
APD multilatérale de la Grèce 54
Aide bénéficiant à des ONG et transitant par des ONG : une nécessaire rationalisation 54
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 55

Chapitre 4 **Organisation et gestion** 57

Priorités immédiates pour unifier le dispositif d'aide 57
Mesures pragmatiques propres à adapter les moyens de la DG Hellenic Aid à sa mission 59
Rationaliser et simplifier la structure organisationnelle 59
Instaurer un nouveau modèle d'entreprise 62
Faire de l'établissement d'une politique d'évaluation ralliant l'appui du pouvoir politique une priorité, le planifier et dégager les ressources nécessaires 64
Assigner aux agents des priorités claires, évaluer leur performance et renforcer leur compétence dans le domaine du développement 65
Inscrire la coopération avec les ONG dans le cadre de partenariats stratégiques 66
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 68

Chapitre 5 ***Efficacité*** **et résultats de l'aide** 71

La Grèce est désireuse mais pas en mesure de mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra 71
Intégrer les engagements pris à Paris et à Accra dans les documents d'orientation 71
L'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris met met en évidence des scores faibles pour la Grèce 72
La Grèce expérimente de nouveaux modes plus efficaces d'acheminement de l'aide, mais d'une manière non systématique 73
Faire transiter une plus grande partie de l'aide par des programmes conjoints et par des organisations internationales 73
Fournir une coopération technique plus stratégique et plus pertinente 75
Poursuivre le déliement de l'aide 75
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 76

Chapitre 6 **Aide humanitaire** 79

La tenue de consultations est indispensable pour faire largement accepter le nouveau cadre d'action humanitaire 79
L'édification de partenariats stratégiques doit maintenant constituer une priorité 82
Pour accroître au maximum l'impact du budget de l'aide humanitaire, il faudra définir des critères d'affectation plus clairs 83
Affiner les procédures et les mécanismes d'acheminement de façon à les adapter à leur finalité 84
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 86

Annexe A Progrès **accomplis au regard des recommandations de 2006** 87

Annexe B OCDE/**CAD statistiques sur les apports de l'aide** 91

Définitions des principaux termes 99

Bibliographie 103

Tableaux

Tableau 1. Les régions et pays prioritaires pour la Grèce d'après le projet de programme quinquennal 33
Tableau 2. Piliers de la cohérence des politiques au service du développement établis par la Grèce, 2006-2011 40

Tableau B.1. Apports financiers totaux 91
Tableau B.2. APD par grandes catégories 92
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu 93
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale 94
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal 95
Tableau B.6. Panorama comparatif 96

Figures

Graphique 1. DG Hellenic Aid, 2007-2010 47
Graphique 2. Part de l'aide bilatérale allouée par les différents ministères grecs, 2007-2009 49
Graphique 3. Les 20 premiers bénéficiaires de l'aide humanitaire de la Grèce, 2009 81
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2008 97

Encadrés

Encadré 1. Bonnes pratiques : le rôle de chef de file de la Grèce dans le cadre de l'initiative MED EUWI 22
Encadré 2. Principaux points du projet de loi, « Questions internationales de coopération au développement et d'aide humanitaire» 29
Encadré 3. Relever le défi de l'immigration en gardant présentes à l'esprit les considérations de développement 44
Encadré 4. Organigramme actuel de la DG Hellenic Aid 60
Encadré 5. Exemple de bonnes pratiques : le rôle de chef de file joué par la Grèce dans le cadre de l'Initiative MED -EUWI 74
Encadré 6. La préparation et la réaction aux catastrophes humanitaires au moyen du mécanisme grec de protection civile 80

Copyrighted material

Liste des sigles

APD	Aide publique au développement
BCE	Banque centrale européenne
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Commission européenne
CERF*	Fonds central d'intervention d'urgence
DESDAP*	Comité interministériel de coordination de la politique internationale de développement
EOSDOS*	Comité interministériel chargé de l'organisation et de la coordination des relations économiques internationales
ERYM	Ex-République yougoslave de Macédoine
FMI	Fonds monétaire international
HiPERB*	Plan hellénique pour la reconstruction économique des Balkans
JHET-SDRU*	Unité gréco-turque de lutte contre les catastrophes naturelles
MEECC	Ministère de l'environnement, de l'énergie et du changement climatique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCEMN	Organisation de coopération économique de la mer Noire
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAA	Programme d'action d'Accra
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
RNB	Revenu national brut
UE	Union européenne
UNWRA*	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
USAID*	Agence des États-Unis pour le développement international

* Sigle dans la langue d'origine

Signes utilisés :

EUR	Euro
USD	Dollar des Etats-Unis
-	(Nul)

A propos des données

Les chiffres étant arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme de leurs composantes.

Taux de change (EUR pour 1 USD) :

2007	2008	2009	2010
0.7305	0.6933	0.7181	0.7550

Copyrighted material

Les principales conclusions et recommandations du CAD

Rappel

La Grèce est membre du Comité d'aide au développement (CAD) depuis 1999. En dépit de sa relativement petite taille et de la grave crise économique qu'elle traverse depuis 2008, elle s'efforce d'être un donneur actif. Conscient que cet examen intervient à un moment critique pour la Grèce, le CAD est sensible aux contraintes auxquelles elle doit faire face à l'heure où elle engage des réformes de fond pour moderniser son économie et amorcer un redressement progressif. Les recommandations du CAD visent donc essentiellement à guider la Grèce dans l'effort qu'elle déploie pour bâtir au cours des quatre à cinq prochaines années un système solide de coopération pour le développement. Elles portent sur l'ensemble du système de coopération pour le développement dont fait partie, entre autres instances, la DG Hellenic Aid. Si cet examen est plus particulièrement axé sur les moyens à mettre en œuvre pour jeter les bases du programme d'aide, la Grèce devrait également s'appliquer à sensibiliser l'opinion aux enjeux du développement, et à respecter ses engagements de manière à délier son aide et accroître progressivement le budget qu'elle consacre à l'APD.

La Grèce reconnaît qu'il lui faut réexaminer et réformer son système de coopération pour le développement et, de ce point de vue, la plupart des recommandations énoncées dans le dernier examen par les pairs (2006) demeurent d'actualité. En 2010, elle a engagé un processus de réforme en préparant un projet de loi, de décret présidentiel et de programme quinquennal de coopération pour le développement (2011-2015). La Grèce a fait des efforts pour prendre en compte les recommandations antérieures dans son projet de législation, ainsi que les suggestions formulées par l'équipe chargée de l'examen tout au long du processus d'examen par les pairs de 2011. A l'heure actuelle, une vaste procédure d'audit et de vérification des projets approuvés par la DG Hellenic Aid depuis quelques années est en cours (à compter de juillet 2011). Lorsque celle-ci sera achevée, l'administration entend soumettre le projet de loi et le programme quinquennal à l'approbation du Conseil des Ministres et du parlement. Le CAD se félicite de la priorité que la Grèce accorde à cet audit, qui viendra clore un chapitre de l'histoire de la coopération pour le développement de la DG Hellenic Aid et permettra au pays de se focaliser sur la mise en place d'un système d'aide moderne tout en améliorant la qualité et l'impact d'un programme revu en baisse compte tenu du contexte national actuel.

Le cadre général de la coopération pour le développement

Un moment opportun pour une réforme, mais une réforme dont la Grèce doit veiller à assurer la mise en œuvre

Principales conclusions *: Il manque à la Grèce un cadre juridique et stratégique moderne qui lui permette d'asseoir solidement sa coopération pour le développement, de réduire la fragmentation et d'accroître l'efficacité de son aide. Pour remédier à cet état de fait, la Grèce prépare une nouvelle législation assortie d'un programme quinquennal. Ces avant-projets doivent encore être affinés de sorte que la réforme serve les objectifs visés,*

et qu'elle soit efficace et conforme aux meilleures pratiques internationales. La Grèce devra veiller à rallier le soutien politique de l'ensemble des services gouvernementaux et des sensibilités politiques pour qu'ils fassent corps autour de ce projet de réformes législatives, institutionnelles et programmatiques et en garantissent ainsi l'approbation, la mise en œuvre et la pérennité.

Recommandation : Afin d'ancrer son nouveau système d'aide et les programmes correspondants sur des bases solides et d'assurer son efficacité, la Grèce devrait :

- Veiller à ce que la réforme de la coopération pour le développement bénéficie d'un large soutien et qu'elle suscite un sentiment d'appropriation grâce à un processus de consultation au sein des différents secteurs de l'administration et avec les pouvoirs publics, le parlement et la société civile. Ce sont là des facteurs qui devraient concourir à l'approbation et à la mise en œuvre de la réforme.

- Intégrer les recommandations figurant dans le présent examen par les pairs dans le projet de législation et de programme quinquennal afin d'asseoir la réforme et sa mise en œuvre sur des bases saines et solides.

- Veiller à l'adoption et à la mise en œuvre effective de cette réforme.

Les réformes du système de coopération pour le développement proposées sont présentées dans i) un projet de loi destiné à moderniser le cadre juridique et les objectifs généraux de la coopération grecque pour le développement ; et ii) un projet de décret présidentiel destiné à moderniser l'organisation et l'administration de la Direction générale chargée de la coopération internationale pour le développement (dénommée ci-après la DG Hellenic Aid) au sein du ministère des Affaires étrangères (MAF). La DG Hellenic Aid prépare en outre un programme quinquennal de coopération pour le développement (2011-2015) qui guidera la planification et la mise en œuvre des politiques et des engagements de la Grèce en la matière. Ce programme quinquennal sera approuvé une fois entrée en vigueur la nouvelle législation. Le moment où intervient cet examen par les pairs de 2011 est vécu par la Grèce comme une occasion d'intégrer les recommandations formulées dans les documents en préparation. Une fois appliquée, la réforme proposée devrait également répondre à la plupart des recommandations énoncées dans l'examen par les pairs de 2006. Il est essentiel qu'une fois adoptées, cette législation et ces politiques soient bien transposées dans les faits et à l'origine de changements opportuns propres à améliorer l'efficacité de l'aide grecque pour le développement.

Pour être utilement mise en œuvre, la réforme de la coopération grecque pour le développement doit faire l'objet d'un débat et recevoir l'approbation de tous les secteurs de l'administration et au plus haut niveau politique (ex. : le parlement et le Conseil des ministres). Il est impératif que l'ensemble des acteurs du développement fassent leur cette réforme. L'appui de l'ensemble des services gouvernementaux et de l'ensemble des partis est la meilleure garantie d'un soutien politique et législatif stable en faveur de la réforme et du programme de développement sur la durée. Pour y parvenir, il importe de pouvoir compter sur un soutien politique durable à haut niveau afin que la réforme soit votée, permette la reddition de comptes et gagne l'adhésion des pouvoirs publics, du parlement, des autres parties prenantes et de l'opinion.

Veiller à ce que la législation et la politique s'appliquent à toutes les entités qui participent à la coopération grecque pour le développement

Principales conclusions : *La coopération grecque pour le développement fait intervenir plusieurs ministères et acteurs du développement qui semblent ne pas coordonner leur action. S'il est vrai que le projet de loi et de programme quinquennal visent à mettre en place une politique et un système unifié et cohérent de coopération pour le développement, ils n'offrent pas la garantie absolue que l'ensemble des acteurs institutionnels soient tenus de mener leur action dans ce nouveau cadre commun ou aient à rendre des comptes quant au respect de la politique décidée et de la vision qui la sous-tend. Ce sont des points qu'il ne faut pas négliger si l'on veut assurer la cohérence, l'efficacité et l'efficience de l'ensemble du système grec d'aide au développement.*

Recommandation : Pour mettre en place un système et un programme de coopération pour le développement unifiés, cohérents et efficaces, la Grèce devrait :

- Appliquer les principes et les priorités stratégiques définis dans la nouvelle loi et le projet de programme à tous les acteurs de la coopération grecque pour le développement – c'est-à-dire à toutes les activités financées sur le budget du ministère des Affaires étrangères (MAF) consacré au développement et sur les différentes lignes budgétaires d'autres ministères – et contraindre l'ensemble des acteurs institutionnels à rendre des comptes.

- Donner une structure formelle au nouveau Comité interministériel qu'il est proposé de créer pour coordonner la politique internationale de développement ; obliger les principaux ministères sectoriels à en être membres, et définir des règles de procédure et des mécanismes de reddition de comptes.

- Faire du programme quinquennal qui devra être approuvé par le Conseil des Ministres la stratégie à moyen terme qui régira de façon contraignante et à l'échelle de l'ensemble de l'administration la planification et la mise en œuvre de la coopération pour le développement.

- Veiller à ce que tous les ministères compétents participent à la mise en forme finale et au suivi du projet actuel de programme quinquennal via le comité interministériel, sous la conduite de la DG Hellenic Aid. Associer tôt dans le processus de conception des futurs programmes quinquennaux l'ensemble des ministères compétents et autres acteurs du développement.

- Veiller à ce que la DG Hellenic Aid dispose de l'autorité et des capacités nécessaires pour prendre en main l'élaboration, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique d'aide.

L'actuel Comité interministériel chargé de l'organisation et de la coordination des relations économiques internationales (EOSDOS) est la principale instance permettant de coordonner la coopération pour le développement et de promouvoir la cohérence et les synergies entre les activités de développement des différents acteurs de la sphère publique. Il n'atteint cependant pas cet objectif, dans la mesure où sa composition n'est pas formalisée et que ses réunions portent surtout sur le partage de l'information. En conséquence, le CAD soutient la démarche engagée pour renforcer ce comité dans le projet de loi, lui donner davantage d'importance et en faire une structure solide de coordination de l'ensemble du système grec de coopération pour le développement. Le nouveau comité devrait tenir des réunions régulières, consacrées aux aspects aussi bien

techniques que politiques, afin d'élaborer un programme commun aux priorités et aux objectifs clairement définis, de déterminer quels sont les meilleurs canaux d'acheminement de l'aide, d'assurer un suivi du programme de développement pour faire en sorte qu'il soit dûment appliqué et qu'il atteigne les résultats escomptés, et de constituer une tribune où rendre compte des résultats du développement.

Le MAF, par l'intermédiaire de la DG Hellenic Aid, est investie de la compétence légale d'élaborer la politique de coopération pour le développement, la stratégie, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. Elle n'a toutefois aucune compétence ou influence pour ce qui est des autres activités financées par les quelque 14 ministères grecs qui disposent de leurs propres lignes budgétaires. Même si le projet de loi vise à renforcer le rôle de la DG Hellenic Aid dans tous les aspects de la coopération grecque pour le développement (article 10), il ne lui confère pas pour autant autorité pour faire en sorte que les autres ministères sectoriels poursuivent les mêmes politiques et objectifs. La loi devrait : i) s'appliquer à l'ensemble des activités relatives à l'APD, notamment celles des ministères sectoriels et autres entités publiques affectant des ressources à la coopération pour le développement ; ii) prévoir que ces entités soient tenues de rendre compte en toute transparence de leur contribution aux résultats au regard du développement ; et iii) expliciter le fait que la DG Hellenic Aid est responsable de l'ensemble du programme d'aide.

Selon la DG Hellenic Aid, le programme quinquennal dans sa version actuelle fournira le cadre stratégique permettant d'assurer l'acheminement de l'aide et de contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il importe que toutes les entités grecques pourvoyeuses d'aide publique au développement soient associées à la conception du programme quinquennal et s'en servent de base pour la planification et la notification de l'aide, afin d'en accroître la prévisibilité, l'efficacité et l'efficience. L'approbation du programme quinquennal par le Conseil des ministres devrait lui conférer force obligatoire pour l'ensemble des acteurs publics du développement. Pour en suivre la bonne exécution, il faudra établir clairement les responsabilités au sein des ministères.

Le programme quinquennal devra être un outil commun, pratique permettant de fixer des objectifs et de déterminer les moyens concrets d'acheminer l'aide en définissant les secteurs et les pays jugés prioritaires, les canaux les mieux adaptés pour assurer la mise en œuvre entre les différents acteurs du développement (sphère institutionnelle, circuit multilatéral ou société civile), et les mécanismes aptes à garantir le suivi des progrès et d'évaluer l'impact des actions engagées.

Promouvoir le développement, au-delà de l'aide

Principales conclusions : *La Grèce est déjà tenue par les engagements qu'elle a souscrits dans le cadre de l'UE sur la cohérence des politiques au service du développement. Cependant, aucun des « piliers » de la cohérence des politiques (engagement politique, mécanismes de coordination, systèmes de suivi) ne sont en place, et ni le projet de loi ni le programme quinquennal ne spécifient clairement les objectifs et les mécanismes permettant d'assurer la cohérence des politiques menées par les différents ministères grecs avec les objectifs fixés en matière de développement.*

Recommandation : Pour faire en sorte que les politiques publiques *soutiennent*, ou au moins ne contrecarrent pas, les objectifs fixés en matière de développement, la Grèce devrait :

- Prendre clairement l'engagement, à travers la loi et le programme quinquennal, de veiller à la cohérence des politiques menées au plan national et international avec les objectifs généraux de développement. Définir clairement les priorités de la cohérence des politiques au service du développement sur la base du programme de l'UE, ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour en assurer l'application.

- Veiller à ce que la nouvelle loi donne explicitement mandat au comité interministériel de passer au crible les propositions concernant la politique intérieure, la politique internationale et la politique européenne afin d'en peser les effets sur le développement, et suivre et communiquer l'impact de la non-cohérence des politiques grecques sur les pays en développement.

- Renforcer le rôle de la DG Hellenic Aid et ses capacités à appuyer le comité interministériel, et promouvoir la cohérence des politiques au service du développement dans l'ensemble de l'administration, au parlement et au sein de la société, en menant une action de sensibilisation.

Etant donné que nombre des décisions stratégiques affectant le développement mondial sont prises à Bruxelles, la Grèce, à l'instar d'autres pays membres de l'UE, insiste sur la nécessité de veiller à la cohérence des politiques européennes avec les objectifs de développement La Grèce peut s'appuyer sur les efforts qu'elle déploie et les données qu'elles notifient au regard des engagements souscrits vis-à-vis de l'UE en matière de cohérence des politiques au service du développement. Elle entend accorder plus de place à la cohérence des politiques au service du développement dans son programme quinquennal. Même si le projet de loi prévoit de donner mandat au comité interministériel pour qu'il examine les politiques menées dans d'autres sphères que le développement afin d'en jauger la cohérence avec les objectifs de développement, la Grèce devrait rendre explicite son engagement vis-à-vis de la cohérence des politiques au service du développement dans son projet de loi et son programme quinquennal. Les travaux relevant de la cohérence des politiques consacrés aux questions d'immigration, d'environnement et de climat donnent un bon exemple du type de mécanisme que la Grèce doit mettre en place à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans le cadre des efforts qu'elle déploie actuellement pour réformer son système de coopération pour le développement.

La Grèce doit mettre en place les trois piliers sur lesquels repose la cohérence des politiques : i) l'engagement politique vis-à-vis de la cohérence des politiques ; ii) les mécanismes de coordination qui la rendent possible, et iii) des systèmes de suivi, d'analyse et de notification en la matière. De premiers échanges de vues ont eu lieu au sein de la structure interministérielle pour définir un cadre pour la cohérence des politiques au service du développement. Comme dans d'autres pays membres du CAD, il est important que les responsables des politiques appréhendent bien le concept de cohérence des politiques au service du développement. Le ministère chargé de la coopération pour le développement et la DG Hellenic Aid peuvent faire œuvre de sensibilisation au sein du MAF, des ministères sectoriels et du parlement. Compte tenu des ressources humaines limitées dont dispose la DG Hellenic Aid, la Grèce devrait réfléchir aux autres moyens concrets de renforcer les capacités dont dispose l'administration en termes de suivi et d'analyse de la cohérence des politiques.

Volume et affectation de l'aide

Optimiser l'aide de la Grèce par une budgétisation et une programmation stratégiques

Principales conclusions : *Les dépenses allouées au développement par les divers acteurs dans ce domaine sont difficiles à identifier dans le budget de l'Etat, ce qui nuit à la visibilité, à la planification et au suivi de l'APD. En mettant en place des mécanismes de budgétisation et de programmation stratégiques dans le cadre de la réforme proposée, la Grèce vise à jeter les bases d'une gestion et d'une utilisation efficaces des ressources. L'affectation des ressources au titre de l'aide doit obéir à des critères stratégiques et être prévisible, correspondre à la nouvelle politique de développement et mettre davantage l'accent sur les résultats obtenus au regard du développement.*

Recommandation : Pour une affectation stratégique des ressources allouées à l'aide, et pour une utilisation optimale de ces ressources, la Grèce devrait :

- Evoluer vers une budgétisation programmatique de l'aide grâce à une planification pluriannuelle, s'articulant autour de budgets indicatifs annuels proposés par le comité interministériel.
- Identifier toutes les dépenses au titre de l'APD, y compris celles qui proviennent des budgets des ministères sectoriels, dans le budget de l'Etat.
- Veiller à ce que l'ensemble de l'aide au développement soit planifiée et versée dans le cadre du programme quinquennal, et corresponde aux résultats attendus tels qu'ils ont été définis.

Donneur du CAD relativement modeste, la Grèce se heurte à de graves difficultés pour respecter ses engagements internationaux au titre de l'aide. Son aide publique au développement (APD) s'est donc élevée à 508 millions USD en 2010, soit 0.17 % du revenu national brut (RNB). La Grèce n'a pas été en mesure d'honorer son engagement de porter la part de son aide à 0.5 % du RNB en 2010. Compte tenu de l'état de ses finances publiques, la Grèce ne remplira probablement pas son objectif d'un ratio APD/RNB de 0.7 % à l'horizon 2015. Le CAD encourage toutefois la Grèce à poursuivre la réforme de son système de coopération pour le développement de sorte que les ressources actuellement allouées à l'aide soient programmées et gérées avec efficacité et efficience, qu'elle offre une assistance de qualité et qu'elle mette en place des systèmes solides pour acheminer un budget d'aide accru lorsque l'économie se redressera.

Le budget annuel alloué à l'aide par la Grèce qui, à l'heure actuelle, est planifié et versé par plusieurs ministères, doit obéir à des critères stratégiques et faire l'objet d'une meilleure planification. Entre 2007 et 2009, un cinquième de l'aide bilatérale de la Grèce a émané du MAF/de la DG Hellenic Aid. Les dépenses d'aide au développement des ministères sectoriels sont généralement calculées en fin d'exercice lorsque ces derniers soumettent leurs états statistiques à la DG Hellenic Aid. Il y a une marge de manœuvre pour améliorer la prévisibilité, la gestion et la transparence du budget d'aide de la Grèce, grâce notamment à la planification et à la programmation stratégique, et à condition que la DG Hellenic Aid soit autorisée à superviser une plus large part du budget d'aide au développement via le comité interministériel. Le programme quinquennal devrait être un outil grâce auquel planifier le budget et définir en commun les résultats escomptés. Dans le cadre de la réforme générale des procédures budgétaires de la Grèce, il serait utile que les apports d'aide versés par les différents ministères sectoriels soient clairement

identifiés dans le budget de l'Etat. Le MAF prévoit de faire apparaître distinctement les dépenses d'aide au développement dans le budget de l'Etat, ainsi que les contributions multilatérales que les ministères sectoriels ont l'intention de verser pendant toute la durée du programme quinquennal. C'est là une mesure indispensable. A l'instar d'autres membres du CAD, la DG Hellenic Aid devrait être en mesure de s'engager sur des projets ou programmes pluriannuels, sous réserve exprès toutefois de l'autorisation des crédits correspondants dans le budget de l'Etat.

Cibler et rationaliser : des programmes de plus grande envergure, moins de pays prioritaires

Principales conclusions : *L'aide de la Grèce est allouée à de nombreux pays bénéficiaires, par l'intermédiaire de nombreux organismes d'exécution partenaires, et bénéficie à de multiples petits projets, dont un grand nombre de bourses d'études, ce qui en émousse l'impact et le ciblage. Pour y remédier, la Grèce pourrait allouer directement une plus forte proportion de son budget d'aide à un nombre limité de partenaires, pays prioritaires et programmes, conformément aux principes d'efficacité de l'aide.*

Recommandation : Pour cibler son aide et la rendre plus efficace, la Grèce devrait :

- Concentrer son aide bilatérale sur un nombre restreint de pays prioritaires, sur la base de documents stratégiques définis d'un commun accord avec le pays partenaire. Elle devrait également réduire le nombre des projets qu'elle finance dans ces pays, de façon à accroître les ressources allouées à quelques programmes stratégiques.
- Déterminer en quoi et comment un programme de bourse d'études peut contribuer à renforcer les capacités dans les pays en développement.
- Rationaliser l'aide acheminée par le biais d'organismes multilatéraux et d'ONG en apportant son concours à un nombre restreint de partenaires et à des programmes de plus vaste envergure.
- Limiter l'éventail des secteurs et sous-secteurs qu'elle soutient, en explicitant comment ils se rattachent aux priorités stratégiques globales et aux avantages comparatifs du pays en matière de coopération pour le développement.

A l'heure actuelle, seule une faible proportion de l'APD totale de la Grèce, pour l'essentiel le budget géré par la DG Hellenic Aid, peut servir à financer des projets et programmes bilatéraux (12 % de l'aide bilatérale et 6 % de l'APD en 2009). La majeure partie de l'aide bilatérale de la Grèce est dépensée sous forme de coopération technique – coût imputé des étudiants, bourses d'études – et pour couvrir les coûts des réfugiés. La décision prise par le MAF de suspendre l'octroi de nouvelles bourses d'études lui donne l'occasion d'évaluer l'impact et l'intérêt d'un tel programme afin de déterminer s'il lui faut ou non le poursuivre. D'autres ministères accordant ce type de bourse devraient également dresser un bilan de leurs programmes. Si la part de l'aide grecque au développement n'augmentera probablement pas dans l'avenir proche, la DG Hellenic Aid peut optimiser l'utilisation qu'elle fait des ressources existantes en ciblant un moins grand nombre de pays prioritaires (dans l'idéal pas plus de dix, eu égard à l'expérience d'autres donneurs d'envergure comparable) et en soutenant des programmes de plus vaste portée ou des programmes menés conjointement avec d'autres donneurs plutôt que des projets isolés. Les documents stratégiques par pays devraient être des outils efficaces, s'appuyant

sur les propres stratégies de développement des pays prioritaires, et permettant la définition en commun d'un programme de nature à répondre aux besoins recensés, en fonction des domaines où l'aide de la Grèce peut avoir le plus d'impact, et satisfaire ainsi aux critères de l'appropriation, de la prévisibilité et de l'efficacité.

La Grèce n'a pas élaboré d'approche stratégique pour guider son engagement vis-à-vis de ses partenaires multilatéraux. Pour y remédier, elle doit se doter d'une politique multilatérale et de cadres stratégiques afin de planifier et de mettre en œuvre une aide ciblée qui se traduise par des résultats. Une bonne partie de l'aide multilatérale est destinée à l'UE, et le reliquat est réparti entre un certain nombre d'organismes. La Grèce devrait évaluer l'avantage comparatif des différents acteurs multilatéraux, en se référant autant que possible aux évaluations multi-donneurs, et en sélectionner quelques-uns auxquels elle apporterait un soutien selon une démarche stratégique s'articulant autour de programmes.

La DG Hellenic Aid fait actuellement le point sur les quelque 200 projets en cours avec des ONG. Elle doit tirer les enseignements de ce processus en dressant un bilan de son travail avec ces dernières et des résultats obtenus par ce canal. La Grèce a élaboré une politique vis-à-vis des ONG qui définit des critères plus stricts de sélection des ONG partenaires. L'affectation de l'aide aux ONG doit obéir à des objectifs explicitement énoncés dans cette nouvelle politique, et pourrait s'articuler autour de partenariats pluriannuels axés sur les résultats avec quelques ONG qui ont sa confiance plutôt que de relever d'une démarche d'appel à propositions.

Organisation et gestion : une remise à plat et une réforme s'imposent

Donner à la DG Hellenic Aid les moyens de sa mission

Principales conclusions : *L'organisation actuelle de la DG Hellenic Aid ne lui donnent pas les moyens de gérer efficacement l'aide au développement et de diriger le système d'aide au développement prévu dans le projet de loi et de programme quinquennal. La fonction d'évaluation ne figure pas dans son organigramme. La DG Hellenic Aid gagnerait à être restructurée, au profit d'une approche plus axée sur des programmes et sur les résultats se déployant autour d'une culture de la coopération et de l'évaluation.*

Recommandation : Pour donner à la DG Hellenic Aid les moyens de sa mission, la Grèce devrait :

- Restructurer la DG Hellenic Aid pour la simplifier et la rendre moins hiérarchisée, en limitant le nombre de directions et en étoffant les équipes chargées des fonctions essentielles que sont la politique stratégique, la programmation et les mécanismes institutionnels.

- Acheminer l'aide en fonction d'un nouveau modèle d'entreprise et limiter les appels à propositions à des programmes spécifiques, ciblés. Les ministères sectoriels qui doivent servir d'organismes d'exécution devraient être recensés dans le cadre du programme quinquennal et dans les documents stratégiques par pays. Ces documents, convenus en concertation avec les pays partenaires, devraient être le socle à partir duquel acheminer l'aide bilatérale grecque.

- Instaurer une culture du résultat, du suivi et de l'évaluation, en actualisant et rationalisant les procédures de la DG Hellenic Aid, et instituer une fonction d'évaluation suivant les normes internationales.

Le projet de décret présidentiel prévoit de redéfinir la structure organisationnelle de la DG Hellenic Aid de façon qu'elle puisse acheminer l'aide en fonction des priorités énoncées dans le projet de loi. La nouvelle structure devrait apporter une solution à la fragmentation qui caractérise l'administration grecque : des directions générales allégées, chacune à la tête de plusieurs sections dirigées par un directeur et composées d'une ou deux personnes seulement. Plus simple, moins hiérarchisée et plus axée sur des fonctions essentielles, la nouvelle structure de la DG devrait parvenir à lever les obstacles à la coopération. Les unités formant la DG Hellenic Aid doivent avoir la taille critique leur permettant d'être efficientes, et la structure de management devrait être aplatie et comporter moins de directeurs. La DG Hellenic Aid est encouragée à évaluer l'efficience de ses procédures de fonctionnement à l'aide d'une méthode du type analyse de gestion des tâches. Autant d'éléments qui concourront également à renforcer l'argumentaire à présenter aux dirigeants politiques et au parlement en faveur d'une rationalisation des procédures administratives et d'un recentrage sur les résultats.

La DG Hellenic Aid doit mettre l'accent sur la gestion axée sur les résultats. Elle sait qu'il lui faut délaisser la méthode des appels annuels à propositions au profit d'un nouveau modèle d'entreprise permettant de répondre aux priorités du pays partenaire par la mise en œuvre de quelques programmes à fort impact. C'est pourquoi le projet de loi et de décret présidentiel proposent d'articuler la coopération pour le développement autour d'accords régionaux et bilatéraux aux côtés d'appels à propositions, à caractère général ou spécialisé. Le CAD demande instamment à la Grèce de faire reposer la planification et la mise en œuvre de son programme quinquennal dans les pays prioritaires sur les documents stratégiques par pays. Ces documents stratégiques doivent être établis en concertation avec les pays prioritaires et s'appuyer sur des analyses du pays réalisées par le pays bénéficiaire lui-même ou d'autres donneurs. Ils doivent faire l'inventaire de toutes les activités de développement menées par le secteur public grec, présenter des budgets prévisionnels indicatifs pluriannuels, déterminer les canaux d'acheminement les mieux adaptés (y compris les ministères sectoriels) et faire plein usage de tout l'éventail des voies d'acheminement de l'aide. Le programme quinquennal devrait définir le rôle des ministères sectoriels en tant que partenaires stratégiques. Dans le cadre de ces partenariats, la mise en œuvre d'activités spécifiques devrait être couverte par les stratégies pays et ne pas avoir pour conséquence d'imposer aux ministères sectoriels de participer aux appels généraux à propositions. La Grèce devrait également envisager de définir clairement les pouvoirs délégués aux ambassades dans les pays prioritaires pour la mise en œuvre des projets et programmes.

Le projet de loi et de décret présidentiel prévoit la mise en place d'une fonction d'évaluation qui fait cruellement défaut. Lorsque seront définis les rôles et responsabilités relevant de cette fonction, la Grèce devrait s'appuyer sur les bonnes pratiques internationales (suivant les lignes directrices du CAD) et sur l'expérience d'autres donneurs du CAD. Une fois cette fonction établie, il faudra s'appliquer à instaurer une culture de l'apprentissage, du suivi et de l'évaluation dans l'ensemble du système d'aide.

Pour renforcer la cohérence du système, la DG Hellenic Aid est invitée à prendre l'initiative de continuer à développer un esprit de coopération et un climat de confiance entre les principaux acteurs institutionnels et les ONG concernées. Elle aura besoin pour ce faire du soutien de la direction politique et de la hiérarchie du MAF. Les décisions prises récemment à la DG Hellenic Aid montrent qu'elle peut modifier ses méthodes de gestion de l'aide et obtenir des résultats grâce à des mesures pragmatiques adoptées via le comité interministériel (ex. : recensement des activités multilatérales) et au sein de la DG

Hellenic Aid (ex. : décision d'interrompre les appels à propositions en 2009, 2010 et 2011).

Mettre sur pied une équipe de professionnels du développement au sein de la DG Hellenic Aid

Principales conclusions : *pour la DG Hellenic Aid, il est difficile de former et de conserver un vivier de professionnels du développement dans un système qui n'est pas fait pour gérer de type de personnel. Le recrutement de spécialistes n'est pas une option viable à l'heure actuelle, compte tenu des contraintes budgétaires. Pour que la DG Hellenic Aid puisse jouer un rôle de premier plan dans la coopération grecque pour le développement et garantir la qualité de l'aide consentie, il est impératif qu'elle puisse compter sur des professionnels dotés de l'expérience et des compétences requises. La DG Hellenic Aid doit donc trouver des moyens d'assurer une gestion plus stratégique des ressources humaines.*

Recommandation : Pour renforcer les capacités et les compétences en matière de *coopération* pour le développement en dépit des contraintes auxquelles doit faire face la DG Hellenic Aid, la Grèce devrait :

- Promouvoir la coopération pour le développement comme une filière de la carrière professionnelle et permettre au personnel intéressé et doté de compétences en matière de développement de bénéficier de contrats de plus longue durée à la DG Hellenic Aid ou d'être nommés au sein des ambassades implantées dans les pays prioritaires et chargées de mettre en œuvre les projets et programmes.

- Investir dans des formations régulières à l'intention du personnel dans des aspects essentiels de la gestion de la coopération pour le développement, conformément aux meilleures pratiques internationales. Mettre à profit les formations assurées par d'autres donneurs, organiser des échanges de personnel avec les ministères sectoriels et les autres donneurs et faire appel à des experts extérieurs (issus de la société civile, par exemple) lorsque c'est possible.

- Recruter des agents à la DG Hellenic Aid sur la base de compétences bien définies en matière de développement répondant à une description de poste précise.

Le MAF et la DG Hellenic Aid doivent appliquer une gestion plus stratégique des ressources humaines, se doter d'une équipe de professionnels du développement et instaurer une culture de l'évaluation des performances de son personnel. Les contraintes liées à la structure générale de la fonction publique et à la carrière diplomatique rendent difficile, mais pas impossible, de valoriser, attirer et retenir des compétences spécialisées dans la coopération pour le développement au sein de la DG Hellenic Aid. La DG devrait définir des descriptions de poste et les besoins de recrutement pour guider et orienter les décisions du MAF concernant le personnel dans les services centraux comme dans les ambassades implantées dans les pays prioritaires. Cela garantirait que le personnel doté des compétences idoines demeure aussi longtemps que possible dans le système d'aide au développement. Une formation sur le tas pourrait être organisée, et dans la mesure du possible, il serait bon de chercher à mettre sur pied des partenariats afin d'échanger les connaissances et l'expérience en dehors de la DG Hellenic Aid – avec les ministères sectoriels, la société civile ou d'autres donneurs.

Une aide plus efficace et porteuse de résultats

Acheminer davantage d'aide dans le respect des principes d'efficacité de l'aide

Principales conclusions : *La Grèce a du mal à honorer les engagements qu'elle a pris concernant l'efficacité de son aide étant donné qu'elle ne suit pas une approche coordonnée et systématique pour mettre en œuvre ses engagements internationaux. Elle peut toutefois tirer les leçons d'initiatives fructueuses, comme la Composante méditerranéenne de l'Initiative de l'UE dans le domaine de l'eau (encadré 1).*

Recommandation : Pour s'acquitter des engagements qu'elle a pris d'acheminer son aide dans le respect des principes énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, la Grèce devrait :

- Ancrer sur le programme quinquennal la mise en œuvre des principes de Paris et d'Accra et collaborer avec les ministères sectoriels pour identifier des objectifs communs et pour assurer le suivi des progrès réalisés.
- Recourir à toute une palette de moyens pour mettre en œuvre ses activités, notamment des approches fondées sur des programmes et des mécanismes de coordination avec d'autres donneurs.
- Promouvoir une culture du résultat en mettant en place des méthodes de planification, de mise en œuvre et de suivi afin d'évaluer les résultats obtenus.
- Elaborer des stratégies pour les pays prioritaires en concertation avec les pays partenaires et d'autres donneurs afin de favoriser l'appropriation et l'alignement.

Le personnel des différents secteurs de l'administration semble conscient de l'engagement de la Grèce en faveur de l'efficacité de l'aide, mais il n'existe pas d'approche stratégique qui permettrait à l'ensemble des acteurs de donner corps aux engagements souscrits. Les modifications proposées dans le projet de loi, de décret présidentiel et de programme quinquennal sont sous-tendues par les principes d'efficacité de l'aide que sont l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Plus tôt la Grèce approuvera ce nouveau cadre institutionnel et stratégique, plus tôt elle sera en mesure de réellement s'acquitter des engagements pris à Paris et Accra. Des orientations claires sont nécessaires quant à la formulation des stratégies pays afin qu'elles permettent l'appropriation par les pays partenaires, l'harmonisation entre donneurs par la consultation, et l'alignement par le biais de la mise en œuvre.

La Grèce s'est efforcée depuis le dernier examen par les pairs de rehausser l'efficacité de son aide en participant à la mise en commun de fonds, à des fonds d'affectation spéciale ou encore à des partenariats silencieux. Son rôle de chef de file de la Composante méditerranéenne de l'Initiative européenne sur l'eau (MED-EUWI) montre que la Grèce est en mesure de soutenir sur le long terme des programmes de grande envergure propres à renforcer les capacités institutionnelles conformément aux bonnes pratiques internationales et, à partir d'un budget d'aide modeste, d'avoir une fonction de catalyseur au service du développement (encadré 1). Le fait qu'en vertu de l'article 6 du projet de loi, la coopération bilatérale puisse prendre la forme d'un soutien budgétaire et être apportée dans le cadre d'un cofinancement ou d'un accord de coopération déléguée est un autre point positif. La Grèce devrait systématiquement rechercher les possibilités

de coopération avec d'autres donneurs pour acheminer son aide au développement, en particulier du fait des contraintes qui pèsent sur ses propres ressources humaines et financières.

Encadré 1. Bonnes pratiques : le rôle de chef de file de la Grèce dans le cadre de l'initiative MED EUWI

La Composante méditerranéenne de l'Initiative de l'UE sur l'eau (MED EUWI) a pour objet d'aider les pays en développement à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en rapport avec l'eau et les objectifs-cibles fixés au Sommet sur le développement durable de Johannesburg. Le gouvernement grec (le ministère de l'Environnement, de l'énergie et du changement climatique et le ministère des Affaires étrangères) ont assuré la conduite de l'initiative MED EUWI depuis son lancement en 2003. Cette initiative, qui a plusieurs points forts, donne des résultats concrets. Ce programme offre un bon exemple de la façon dont la Grèce peut contribuer à la réalisation des OMD et apporter une coopération pour le développement en accord avec les bonnes pratiques d'efficacité de l'aide grâce aux atouts suivants :

- **Avantage comparatif :** La Grèce apporte une valeur ajoutée à sa modeste contribution budgétaire (100 000 EUR par an, auxquels s'ajoute un financement supplémentaire de projet sur le budget de la DG Hellenic Aid) en apportant une expertise technique utile répondant à une demande dans la région méditerranéenne. Le soutien politique à cette coopération est facilement acquis et cultivé en Grèce car la bonne gestion de l'eau est une préoccupation que partage l'ensemble des pays méditerranéens. La DG Hellenic Aid devrait toutefois intégrer le financement de projets liés à l'initiative MED EUWI dans son programme global plutôt que de traiter les propositions de projets par le biais de la procédure d'appel annuel à propositions.
- **Prévisibilité :** La Grèce s'est engagée sur le long terme dans le cadre de l'initiative MED EUWI (depuis 2003 en prenant part à des activités qui courent jusqu'en 2017 (ex. : le Plan national des ressources en eau de l'Egypte à l'horizon 2017).
- **Responsabilité mutuelle :** A titre d'exemple, la contribution de la Grèce au Dialogue avec l'Egypte dans le cadre de l'initiative MED EUWI fait partie d'un protocole signé par la Grèce et l'Egypte lors de la session de la Commission ministérielle bilatérale sur la coopération économique et technique en 2006.

Vers l'adoption de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire

Mettre en place un cadre stratégique pour l'action humanitaire qui rallie l'adhésion du plus grand nombre

Principales conclusions : *Alors qu'elle n'a pas encore défini clairement les objectifs de son action humanitaire, la Grèce met toutefois actuellement au point un nouveau cadre d'action dans ce domaine. C'est là une occasion tout à fait opportune de resserrer et d'approfondir sa stratégie en la matière, et de l'étayer par une législation efficace qui soutiendra une programmation constructive de son action humanitaire pour l'avenir.*

Recommandation : Pour promouvoir la cohérence et le caractère stratégique de sa programmation, la Grèce devrait finaliser son cadre juridique et son plan stratégique interministériel d'aide humanitaire. Cela supposera également :

- Un raccordement plus direct avec les priorités globales de la Grèce en matière de développement et une meilleure traduction dans les faits de l'avantage comparatif qu'elle détient.

- La reconnaissance légale officielle des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.
- La cohérence avec les programmes grecs à l'appui du développement, les stratégies-pays et les activités menées dans les pays.

La Grèce met actuellement en forme les orientations stratégiques de son action à venir dans un nouveau cadre relatif à l'action humanitaire. Elle devrait saisir l'occasion qui lui est ainsi donnée de recentrer le portefeuille de ses activités humanitaires et de l'approfondir, de veiller à leur conformité avec les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, et d'apporter une aide humanitaire sous des formes qui favorise un redressement et un développement pérennes. La large participation des partenaires et des consultations entre les divers ministères concernés seront essentielles pour garantir que le nouveau cadre d'action humanitaire obéisse aux critères du réalisme, de la cohésion sociale et de l'appropriation par le plus grand nombre.

Faire en sorte que les systèmes, les procédures et les partenariats en place soient en mesure de servir les objectifs fixés

Principales conclusions : *Les systèmes, la capacité opérationnelle et les mécanismes de partenariat de la Grèce doivent être rationalisés et actualisés pour être en mesure de soutenir une programmation réellement stratégique de l'aide humanitaire.*

Recommandation : Pour étayer son nouveau cadre d'action humanitaire et assurer une programmation cohérente, la Grèce devrait :

- Rationaliser les procédures de sa coopération avec les ONG et les autres donneurs, développer des partenariats stratégiques avec des acteurs clés dans le domaine opérationnel, et apporter un financement plus prévisible selon des modalités plus souples.
- Mettre au point un système cohérent et transparent pour assurer le suivi des résultats du programme et en tirer des enseignements.
- Définir des lignes directrices et des critères précis applicables à l'aide en nature de la Grèce.

La Grèce doit renforcer ses partenariats avec les principaux organismes multilatéraux et ONG au fur et à mesure de la mise en œuvre de son nouveau cadre d'action humanitaire. Les futurs partenariats et les financements à venir devront être plus prévisibles et s'assortir de modalités plus souples. La rationalisation des procédures de financement des ONG partenaires demeure une priorité importante. L'accélération du processus d'approbation des campagnes de collecte de fonds d'urgence par les ONG grecques rendrait ces dernières mieux à même de collecter et d'utiliser les fonds recueillis auprès du public.

La Grèce entend apporter une contribution notable à la programmation humanitaire dans le cadre de son projet de loi, et il sera crucial de pouvoir donner au contribuable grec la preuve des résultats concrets obtenus grâce à l'utilisation de ces fonds. La Grèce reconnaît que ses procédures de reddition de comptes en matière d'aide humanitaire sont

lourdes, notamment pour les ONG, et qu'elles doivent faire l'objet d'une substantielle rationalisation.

L'aide en nature a été la réponse à laquelle a le plus communément recouru la Grèce face à des situations d'urgence soudaines, et la Grèce doit maintenant déterminer quel rôle ce type d'aide peut jouer dans son futur programme. Ce faisant, la Grèce devra veiller à respecter les bonnes pratiques recensées pour l'octroi d'aide en nature.

Le nouveau mécanisme de coordination interministériel applicable à l'aide en nature pourrait constituer un modèle utile pour une coopération plus vaste sur les questions humanitaires. Les structures de coordination existantes entre les autorités civiles et militaires semblent bien fonctionner.

Si le personnel d'ambassade doit soutenir la nouvelle stratégie d'aide humanitaire, il doit recevoir la formation et disposer des moyens nécessaires pour assumer efficacement son rôle.

Chapitre 1

Orientations stratégiques

Un moment opportun pour une réforme

Le présent examen par les pairs intervient à un moment critique pour l'économie grecque. Comme l'indique l'Etude économique de l'OCDE consacrée à la Grèce (OCDE, 2011i:11), la Grèce traverse une sévère récession et prend des mesures drastiques pour faire face à la plus grave crise économique qu'elle ait connue depuis l'après-guerre. La dérive des dépenses, l'effondrement des recettes fiscales et l'amorce d'une récession ont contribué à l'explosion du déficit budgétaire, qui a dépassé 15 % du produit intérieur brut (PIB) en 2009, tandis que la dette publique atteignait 140 % du PIB en 2010 (*ibid*). La Grèce a engagé un ambitieux programme d'ajustement avec le concours financier de l'Union européenne, du Fonds monétaire international et de la Banque centrale européenne (désignés sous l'appellation de « troïka »). Ce programme prévoit un assainissement budgétaire notable, une réduction des salaires réels et des réformes structurelles de fond, tant dans le secteur public que sur les marchés des produits et du travail. Si pour l'OCDE, les réformes menées par la Grèce depuis 2010 sont impressionnantes, leur résultat est tributaire de toute une série de facteurs économiques et politiques (OCDE, 2011i), et « ce programme de réforme, dont le besoin se faisait sentir depuis longtemps, aura des effets bénéfiques sur le long terme malgré ses coûts à court terme. (…) La Grèce doit moderniser son économie en adoptant des réformes structurelles lui permettant de se rapprocher des meilleures pratiques internationales en ce qui concerne le secteur public et les marchés du travail et de produits. Il importe de mettre un terme au gaspillage des ressources publiques, d'améliorer les services publics et de rétablir la confiance des citoyens grecs envers leur gouvernement (…) » (*ibid*).

Cet examen par les pairs intervient également à un moment charnière pour le programme grec de coopération pour le développement, dans la mesure où le pays prévoit de réformer le cadre législatif, institutionnel et organisationnel de sa coopération pour le développement, dans le contexte général de la réforme du secteur public. L'équipe chargée de l'examen par les pairs salue l'initiative du ministère grec des Affaires étrangères (MAF) qui souhaite saisir l'occasion qui se présente de rebattre les cartes du système grec de coopération pour le développement. Les propositions de réforme sont énoncées dans i) un projet de loi visant à moderniser le cadre juridique et les objectifs généraux de la coopération grecque pour le développement (encadré 1 et MAF, 2011b) ; et ii) dans un projet de décret présidentiel (MAF, 2011c) ayant pour objet de moderniser l'organisation et l'administration de la Direction générale de la coopération internationale au développement (ci-après dénommée la DG Hellenic Aid) au sein du ministère des Affaires étrangères (chapitre 4). La DG Hellenic Aid prépare également un programme quinquennal de coopération pour le développement (2011-2015) afin de s'attaquer aux

défis mondiaux et de guider la mise en œuvre des politiques et des engagements de la Grèce en matière de coopération pour le développement (MAF, 2011d)[1]. Le programme quinquennal sera approuvé après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

Nous voyons le projet de loi, le projet de décret présidentiel et le projet de programme quinquennal comme un nouveau point de départ propre à faire redémarrer la coopération grecque pour le développement sur des bases saines. Certes, ces projets doivent être approuvés par le parlement et par le gouvernement pour que la Grèce puisse en faire une réalité concrète. Leur adoption sera un premier pas important qui devra être suivi de mesures de court, moyen et long termes de sorte que le système soit à même de produire de meilleurs résultats et d'avoir plus d'impact sur le terrain.

Selon le ministère des Affaires étrangères (MAF), le projet de loi sera soumis au parlement une fois achevé l'examen des données statistiques relatives aux apports d'aide acheminés via les ONG (en coopération avec un cabinet comptable externe). Cet examen devrait être achevé avant la fin 2011, et le dialogue avec le parlement devrait commencer vers le mois de mars 2012. Ce programme quinquennal devra être approuvé par le Conseil des ministres, une fois qu'aura été menée à bien une vaste opération d'audit et de vérification de quelque 200 projets de coopération pour le développement approuvés par la DG Hellenic Aid entre 2002 et 2008 (d'ici 8 à 12 mois environ) (chapitre 4). Cela permettra à la DG Hellenic Aid de se concentrer sur la mise en place d'un programme d'aide moderne pour l'avenir, s'appuyant sur sa propre expérience et celle d'autres donneurs.

Les moteurs essentiels d'une réforme réussie

Transparence, efficience et durabilité

L'intérêt que portent le ministre délégué aux Affaires étrangères (également chargé de la coopération pour le développement)[2] et les agents de la DG Hellenic Aid aux principes de transparence, d'efficience et de durabilité est apprécié[3], principes qui doivent rester à l'arrière-fond de l'opération de recentrage et de réorganisation de la coopération grecque pour le développement.

Volonté et soutien politiques

Pour être couronnée de succès, la réforme de la coopération grecque pour le développement doit être examinée et approuvée au plus haut niveau politique (parlement et Conseil des Ministres). L'implication d'une instance politique, capable de porter la réforme du système de coopération pour le développement et sa mise en œuvre, de rallier l'adhésion des membres du gouvernement et du parlement et d'assurer la reddition de

1. Il convient de noter que la Grèce n'a pas approuvé de nouveau programme quinquennal de coopération pour le développement depuis 2006.
2. A la suite du remaniement ministériel de mai 2011, un nouveau ministre délégué aux Affaires étrangères a été nommé en juillet.
3. L'ancien ministre délégué décrivait sa vision de la coopération grecque pour le développement de la manière suivante : « En l'espace de 5 ans, le système de coopération pour le développement s'est assigné un objectif commun et la Grèce soutient un « solide » programme de projets bilatéraux et multilatéraux, où l'aide est un investissement qui permet d'atteindre des résultats. »

comptes, a démontré ses vertus chez d'autres donneurs, et ce pourrait être un atout pour la Grèce aussi.

Que peut apporter cet examen par les pairs ?

Les autorités grecques souhaitent, à la faveur de cet examen par les pairs réalisé par le CAD, bénéficier d'orientations quant aux meilleures pratiques internationales sur lesquelles bâtir un programme de coopération pour le développement de qualité. Il est essentiel que les différents ministères sectoriels qui mènent leurs propres activités de coopération pour le développement, la société civile et le public passent en revue ces projets de loi, de décret présidentiel et de programme quinquennal et qu'ils en débattent avant qu'ils soient soumis au parlement et au Conseil des ministres (voir chapitre 3). La DG Hellenic Aid a donné à l'équipe chargée de l'examen plein accès aux versions liminaires de ces documents, l'a informée régulièrement des amendements proposés à ces documents, de leur état d'avancement et de toutes modifications concernant la coopération grecque pour le développement, et s'est déclarée prête à prendre en compte les recommandations formulées par l'équipe pour la rédaction des textes définitifs. Les projets de documents sont analysés et il y est fait référence tout au long de ce rapport. L'équipe chargée de l'examen ne s'est pas rendue dans un pays partenaire, mais elle a effectué deux missions à Athènes eu égard à la situation particulière que connaît actuellement la Grèce et à l'enchaînement rapide des événements.

Plusieurs des propositions de réforme figurant dans les projets de loi, de décret présidentiel et de programme quinquennal reprennent des recommandations formulées dans l'examen par les pairs de 2006, dont la plupart ne sont pas caduques (annexe A), et qui visent en particulier à garantir que la nouvelle stratégie de coopération pour le développement s'articule autour d'un cadre à moyen terme bien défini exposant les priorités de l'aide par pays et par secteur et son affectation entre les différents canaux d'acheminement.

Moderniser la coopération grecque pour le développement

La recherche en matière de coopération pour le développement nous a enseignés qu'une « bonne législation est transparente, définit clairement les responsabilités des instances gouvernementales chargées de la coopération pour le développement et leur impose de rendre des comptes. La législation est un cadre fort utile pour définir les priorités et les objectifs de l'aide, et elle peut également protéger le programme d'aide vis-à-vis d'intérêts concurrents contraires aux objectifs de développement. Cependant, une législation exhaustive sur l'aide au développement peut nuire à l'efficacité de celle-ci, en particulier en l'absence d'actualisation périodique des textes de loi » (OCDE, 2009a).

La Grèce doit se doter d'une législation moderne et souple si elle veut que son aide et sa coopération pour le développement permettent la réalisation des objectifs de développement de ses pays partenaires, notamment les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Pour améliorer le système de coopération pour le développement, la nouvelle loi grecque doit mettre en place un cadre institutionnel bien défini, exposer les objectifs à long terme de l'aide grecque et unifier un système actuellement morcelé. Elle doit expliciter les rôles respectifs des différents acteurs du développement en Grèce et leurs relations, établir des mécanismes de coordination où les missions, la composition des membres et les règles opérationnelles soient bien délimitées, ainsi que des mécanismes de suivi et de reddition de comptes au parlement.

Dans le projet actuel, la nouvelle loi (encadré 1) expose les priorités et les principes de la politique de développement et présente la DG Hellenic Aid comme l'organisme compétent en matière de développement et d'action humanitaire. Toutefois, même si ce projet de loi vise à renforcer les fonctions de coordination, de stratégie, de suivi, de contrôle et d'évaluation applicables à tous les aspects de la coopération grecque pour le développement passant par la DG Hellenic Aid (article 10), aucune disposition n'est prévue pour garantir que les autres ministères sectoriels poursuivent une politique et des objectifs semblables. A titre d'exemple, si le projet de loi établit que les autres ministères sectoriels sont responsables de la mise en œuvre, du suivi et de l'audit des programmes financés sur le budget de la DG Hellenic Aid et qu'un dispositif de contrat de financement des projets est prévu avec la DG Hellenic Aid (article 15), il n'est pas fait référence aux activités financées sur d'autres lignes budgétaires (chapitre 3). Pour moderniser la coopération grecque pour le développement, le projet de loi devrait être modifié afin de :

1. couvrir les ministères sectoriels et les autres entités publiques qui allouent des ressources à la coopération pour le développement ;

2. obliger ces entités à faire preuve de transparence et à rendre des comptes quant à leur contribution aux résultats au regard du développement ;

3. préciser que ces ministères et entités publiques doivent consulter la DG Hellenic Aid lors de la conception de leurs propres projets de coopération pour le développement, et envisager que ces projets soient systématiquement passés en revue par un comité d'examen et d'évaluation des programmes. Ce qui pourrait se faire dans la pratique en concevant et en mettant en œuvre en commun le programme quinquennal ;

4. pour conserver à la loi sa pertinence au fil du temps, elle ne devrait pas être raccordée à des instruments de planification ou de mise en œuvre spécifiques tels que les stratégies-pays ;

La création d'un Comité consultatif national pour la coopération au développement (projet de loi, article 12) qui est proposée est une démarche positive. De tels comités peuvent dispenser des conseils émanant d'experts extérieurs utiles au ministre, servir de courroies de transmission pour faire mieux comprendre les défis qui se posent aux pays en développement, mais également à l'échelle mondiale, et se faire les hérauts de la politique de développement. La loi devrait spécifier la finalité et la nature de la mission de ce comité, sa composition ainsi que les responsabilités et la durée du mandat de ses membres, et orienter les activités de ce comité afin d'éviter toute confusion quant au statut des avis prodigués.

Encadré 2. Principaux points du projet de loi, « Questions internationales de coopération au développement et d'aide humanitaire»

- **Définir clairement les priorités** du développement, lequel vise à combattre l'extrême pauvreté et la faim, les mauvaises conditions en matière de santé et d'éducation, notamment l'analphabétisme, en accord avec les OMD Les trois priorités à caractère transversal sont l'environnement et le changement climatique , la bonne gouvernance, la démocratie et le renforcement des institutions , et l'égalité homme-femme (article 3, paragraphe 2)
- Reconnaître **les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire** (article 4 sur la politique en matière d'aide humanitaire)
- **Intégrer de solides principes** la transparence des apports d'aide, l'efficacité de l'aide, la durabilité, et la compatibilité avec les priorités nationales (c'est-à-dire celles des pays partenaires) , le ciblage sur quelques pays et secteurs prioritaires , les partenariats avec les pays , l'efficacité de l'aide humanitaire et de l'aide au développement , et enfin la promotion des activités de coopération pour le développement par l'information du public (article 3, paragraphes 3 et 4)
- **Identifier les partenaires à la mise en œuvre** gouvernements des pays partenaires, organisations internationales, autres donneurs, organismes du secteur public grec, ONG et secteur privé (article 3, paragraphe 5)
- Confier **au MAF la responsabilité** de la supervision et de la coordination des actions engagées en matière de développement et d'aide humanitaire (article 5), et à la DG Hellenic Aid celle de la planification et de la formulation de la stratégie de développement
- Stipuler **la finalité du programme quinquennal, qui est** de répertorier les secteurs, régions et pays prioritaires et de renforcer l'efficacité et la planification (article 5)
- **Etablir que des stratégies-pays doivent être rédigées pour les pays et régions prioritaires et, en outre, autoriser « des accords de coopération pour le développement d'Etat à Etat dans un cadre bilatéral ou régional »** (article 6)

Source MAF (2011b), *Draft Law, Regulation of International Issues of International Development Co-operation and Humanitarian Aid*, Ministère des Affaires étrangères, DG Hellenic Aid, Athènes, traduit du grec, document non publié

Coordonner un ensemble complexe d'acteurs institutionnels

Depuis 2000, le comité interministériel chargé des relations économiques internationales (EOSDOS), présidé par le ministre des Affaires étrangères, coordonne la politique de développement, et la plupart des ministères sectoriels y participent. Environ 14 ministères prennent part à des activités de coopération pour le développement, qu'ils financent sur leurs propres lignes budgétaires Les principaux acteurs institutionnels, en termes de volume d'aide publique au développement, tant bilatérale que multilatérale, sont les ministères de l'Economie et des finances ; des Affaires étrangères, de la Défense nationale, de l'Education et des cultes ; et de l'Intérieur (chapitre 3). La multiplicité des ministères jouant un rôle en matière d'aide et gérant des activités distinctes rend assez difficiles la coordination et la mise en œuvre de politiques plus intégrées. De surcroît, chaque ministère sectoriel est maître de sa propre ligne budgétaire.

Afin de coordonner la coopération pour le développement, il est essentiel de renforcer le rôle du comité interministériel, comme le propose le projet de loi, et d'adopter un programme quinquennal commun d'aide et de coopération au développement (2011-2015). Le projet de loi (article 9) prévoit une montée en puissance de l'actuel comité interministériel (EOSDOS) rebaptisé Comité interministériel de coordination de la politique internationale de développement (DESDAP). Selon le projet de loi, le DESDAP serait chargé de planifier et d'approuver la politique et la stratégie nationales de coopération pour le développement (programme quinquennal), et serait réuni deux fois par an par le ministère des Affaires étrangères pour un échange d'informations entre tous les organes du secteur public intervenant dans la mise en œuvre de la politique de coopération pour le développement. Il importe que la loi établisse officiellement la composition du DESDAP et que la participation soit obligatoire. La Grèce sera ainsi en mesure d'étoffer le mandat des ministères sectoriels afin qu'ils participent activement à l'élaboration de la politique et de la stratégie et qu'ils rendent compte de l'application de cette stratégie au regard de leurs propres dépenses de coopération au développement. L'équipe chargée de l'examen approuve la proposition contenue dans le projet de loi, selon laquelle les membres du comité devront tenir régulièrement des réunions, sur les aspects tant politiques que techniques. Il importera, que ce soit à travers la loi ou le décret présidentiel, que le comité définisse clairement les responsabilités dévolues à ses membres, les règles de procédure, les mécanismes de reddition de comptes et les échéances à respecter.

De par la loi[4], le ministère des Affaires étrangères – à travers la DG Hellenic Aid – est, et devrait continuer d'être, l'organe responsable de la stratégie de coopération au développement, ainsi que des phases de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Il est tout à fait possible à la DG Hellenic Aid de jouer un rôle plus éminent dans la conduite de la coordination et l'instauration d'une culture de la coordination, de la coopération et du partage de l'information. Elle doit continuer de renforcer son rôle dans l'attente de l'approbation des réformes proposées, et par la suite.

Transformer le programme quinquennal en une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration

Selon la DG Hellenic Aid, le projet de programme quinquennal de la Grèce (2011-2015) pour la coopération au développement dressera le cadre stratégique propre à assurer l'acheminement de l'aide et à contribuer aux OMD L'équipe chargée de l'examen estime que le programme quinquennal peut devenir une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration en matière d'aide au développement et d'aide humanitaire. Le mémorandum de la Grèce au CAD établit que toutes les parties grecques apporteuses d'aide devraient faire du programme quinquennal l'élément de base de la planification et de la notification des progrès réalisés » (MAF, 2011d). Toutefois, ces parties, qu'il faut comprendre comme des instances gouvernementales, doivent faire leur ce programme pour être en mesure de l'appliquer dans le sens souhaité La DG Hellenic Aid doit veiller à ce que soit institué un vaste processus de consultation avec les autres ministères, les organisations de la société civile et le public sur l'action à mener où toutes les parties intéressées puissent apporter leur contribution En outre, la nouvelle loi doit stipuler que le programme sera approuvé par le Conseil des ministres. Un débat parlementaire pourrait

4 Loi 2731/1999 et Décret présidentiel 224/2000

se révéler utile pour faire mieux connaître la stratégie et éventuellement, de rallier le soutien du parlement afin d'en faciliter la mise en œuvre.

Propositions en vue d'améliorer le projet de programme quinquennal

Pour que le programme quinquennal soit à même d'unifier la coopération grecque au développement et de la rendre prévisible pour les partenaires à moyen terme et guide l'affectation des apports d'aide afin qu'ils aboutissent à des résultats, la Grèce doit veiller à ce que :

(i) il y ait une large cohésion de l'ensemble des ministères autour de la stratégie à l'appui du développement. Pour ce faire, le futur comité interministériel (DESDAP) doit organiser des consultations, à caractère politique ou technique, avant l'établissement du programme quinquennal de coopération au développement. Le DESDAP devrait mettre à profit ses réunions régulières tout au long de la mise en œuvre du programme pour favoriser la reddition de comptes à travers le suivi et l'évaluation des résultats obtenus. Ces consultations permettront de dégager une concordance de vues sur les priorités stratégiques du programme, sur la façon dont en sont assurés la mise en œuvre et le suivi, et la façon dont il sera rendu compte des résultats. La DG Hellenic Aid peut tirer profit de l'expérience d'autres donneurs du CAD qui se sont beaucoup investis pour rallier un maximum d'adhésion en faveur de leurs stratégies[5].

(ii) Le programme devrait comporter un chapitre sur le rôle des ministères sectoriels et leur contribution à sa mise en œuvre.

Comme l'indique l'Etude économique de l'OCDE consacrée à la Grèce, la mise en œuvre sera la clef de la réussite (OCDE, 2011i:8). La Grèce doit donc veiller à faire savoir avec clarté aux personnels concernés et à ses partenaires comment la programmation s'adaptera à la nouvelle stratégie et à définir des objectifs en matière de résultats. Le MAF et d'autres instances gouvernementales devront décider quel canal d'acheminement – bilatéral ou multilatéral – est le plus efficace pour atteindre les objectifs énoncés dans le programme quinquennal ; déterminer si l'aide doit être réaffectée à des thèmes ou pays non prioritaires et, si oui, comment ; et envisager une division du travail entre les donneurs dans les pays partenaires. La Grèce doit également analyser les obstacles susceptibles d'empêcher de mener à bonne fin le programme et déterminer comment gérer de tels risques. En outre, comme le précise l'étude économique de la Grèce (OCDE, 2011:13), les autorités doivent délimiter clairement les responsabilités au sein des ministères de façon à assurer de plus près le suivi de la mise en œuvre en fonction d'indicateurs objectifs. Le comité interministériel doit veiller au suivi et prendre des décisions quant à la mise en œuvre du programme. Un plan d'action annuel de mise en œuvre pourrait être utile à cet égard.

5. Par exemple, le Livre blanc sur l'aide irlandaise (*White Paper on Irish Aid*) de 2006 (voir OCDE, 2009 et www.irishaid.gov.ie/whitepaper) et la stratégie 2010 du Danemark pour la coopération au développement (voir OCDE, 2011a).

Donner la priorité aux secteurs et aux pays où la Grèce peut apporter une valeur ajoutée

Selon le projet de programme quinquennal, la coopération grecque au développement se recentrera sur un nombre restreint de pays et de thématiques, en faisant plus particulièrement porter son action là où elle peut apporter une valeur ajoutée. C'est une évolution positive qui répond aux recommandations du CAD. Les avantages comparatifs décrits dans le projet de programme devrait aider la Grèce à décider où concentrer ses activités de coopération et mettre à profit son expérience : elle entend faire fond sur son expérience du développement, ses liens historiques et son passé commun avec des régions voisines comme les Balkans, la mer Noire ou encore l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, l'expérience de ses entreprises en matière d'énergies renouvelables, la gestion des ressources en eau, le tourisme et la culture et, enfin, sur son expertise des problèmes environnementaux propres à la région méditerranéenne.

La coopération au développement doit obéir à des priorités stratégiques claires. Celles qui sont définies dans le projet de programme quinquennal reprennent les priorités déjà établies en 2006 lors du dernier examen par les pairs : la pauvreté et la faim, la santé et l'éducation, autour de trois axes prioritaires à caractère transversal (environnement et changement climatique, bonne gouvernance et égalité homme-femme).

La Grèce aura besoin, une fois la loi approuvée, de préciser comment elle compte atteindre les objectifs généraux que la loi devra énoncer. Le programme quinquennal, qui doit être l'instrument grâce auquel transposer ces objectifs en priorités (pays ou secteurs), devra en spécifier les modalités de mise en œuvre. En son état actuel, le projet de programme quinquennal le fait dans une certaine mesure, puisqu'il mentionne, en particulier, des secteurs et sous-secteurs à regrouper en priorités verticales, en l'espèce i) les services d'infrastructure et les services sociaux (services d'éducation et de santé mettant l'accent sur l'immigration – notamment par le biais de nouveaux types de partenariat et d'actions conjointes entre pays d'origine et pays de transit (chapitre 2) ; ii) les infrastructures et les services économiques, dans l'optique d'améliorer le climat des affaires, de développer l'entrepreneuriat et les petites et moyennes entreprises, le commerce et le tourisme, et iii) le renforcement des secteurs productifs à l'échelon local (agriculture, petites entreprises, activités culturelles). Le programme quinquennal devrait expliciter la façon dont ces priorités se raccordent aux objectifs généraux définis dans la loi et quel est leur rang dans la hiérarchie, si hiérarchie il y a. L'équipe chargée de l'examen exhorte la Grèce à éviter de couvrir un large éventail de secteurs et de sous-secteurs de façon à préserver les gains d'efficience dans les secteurs clés où elle peut apporter une valeur ajoutée, et à s'aligner sur les demandes des pays partenaires et sur les axes convenus de répartition des tâches entre les donneurs.

Concentrer l'action sur un petit nombre de pays prioritaires autour d'objectifs précis

Conformément aux recommandations formulées dans le dernier examen par les pairs (annexe A), la Grèce prévoit de réduire considérablement le nombre de ses pays prioritaires et d'intensifier le soutien qu'elle apporte à ces pays (tableau 1). La Grèce déterminera les pays partenaires prioritaires suivant trois critères : i) la qualité des relations bilatérales existant entre le pays partenaire et la Grèce (ex. : le degré de coopération au cours de la décennie précédente, l'existence ou non d'une mission diplomatique grecque dans le pays et les relations politiques et économiques entre les deux pays) ; ii) le besoin d'aide au développement du pays partenaire (pauvreté,

développement économique et social) ; et iii) la disposition/l'intérêt du pays partenaire à s'engager dans un partenariat et l'effort qu'il déploie pour utiliser efficacement l'aide. La Grèce doit concentrer son action sur un nombre plus restreint de pays partenaires prioritaires que ne le suggère le programme quinquennal en l'état, probablement pas plus de dix, à en juger par l'expérience d'autres donneurs de taille comparable comme le Portugal (6 pays prioritaires), le Luxembourg (10 pays prioritaires) ou l'Irlande (9 pays prioritaires).

La concentration sur un nombre limité de pays prioritaires est un pas dans la bonne direction, et l'utilisation de stratégies-pays contribuera à affiner le ciblage de l'action (voir également les chapitres 3 et 4). La Grèce fait une distinction entre les pays prioritaires avec lesquels elle établira une stratégie-pays et ceux pour lesquels il n'y en aura pas (tableau 1). Dans ce dernier groupe de pays, la Grèce prévoit :

1. d'examiner le cas échéant de nouveaux projets/programmes et de développer les partenariats avec d'autres donneurs et programmes internationaux ou régionaux. Le risque que comporte cette approche, pour la Grèce, est de pérenniser le morcellement de son portefeuille d'activités d'aide et de la confiner dans le rôle d'un très petit donneur dans plusieurs pays (chapitre 3) ;
2. d'achever les programmes bilatéraux ou multilatéraux en cours. La Grèce devra planifier la façon dont elle mettra fin à ces projets, et cesser ses activités suivant des modalités viables, transparentes et programmées (voir Heldgaar, 2008).

Tableau 1. Les régions et pays prioritaires pour la Grèce d'après le projet de programme quinquennal

Régions et pays prioritaires	Objectif stratégique et justification du soutien apporté à la région ou au pays
Afrique subsaharienne Ethiopie*, R D Congo*	• Promouvoir la paix, la stabilité et la sécurité • La communauté internationale donne la priorité à cette région et la Grèce se doit d'y être présente
Pays de la Mer Noire et du Moyen-Orient Géorgie*, Arménie*, Moldova* Cisjordanie et bande de Gaza*	• Promouvoir la paix, la stabilité et la sécurité • Situation géographique. La sécurité et le bien-être en Grèce sont étroitement liés à la stabilité et à la prospérité économique de cette région. • L'Europe du Sud-Est est une priorité pour la Grèce depuis le début des années 90 • Renforcer la coopération entre les pays • Pays charnière, la Grèce est une pièce maîtresse pour la mise en œuvre de la politique de voisinage et de coopération méditerranéenne de l'UE. • Réduire progressivement l'immigration illégale grâce à la coopération avec les régions voisines
Moyen-Orient et Afrique du Nord Egypte, Liban	• Mener à leur terme les activités en cours
Pays de la mer Noire par le biais de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire (OCEMN)	• Soutenir les programmes de l'OCEMN par l'intermédiaire du Fonds grec de développement implanté au sein de cette organisation
Balkans Albanie, Bosnie-et-Herzégovine,	• Continuer la mise en œuvre du programme pour les Balkans (HiPERB)

Serbie, Montenegro, Ex-République yougoslave de Macédoine, Bulgarie (Etat membre de l'UE), Roumanie (Etat membre de l'UE)	• Renforcer les capacités locales en vue de l'adhésion ou de la préadhésion à l'UE en synergie avec l'UE
Autres Afghanistan, Irak Asie centrale	• ***Afghanistan et Irak*** promouvoir la bonne gouvernance et des institutions démocratiques en partenariat avec d'autres donneurs. Mener à leur terme les activités engagées en Afghanistan. Etudier la possibilité de nouveaux partenariats avec d'autres donneurs en Irak. • ***Asie centrale :*** Piloter un choix d'actions en faveur du développement et de la démocratisation.

Source : Projet de programme quinquennal 2011-2015 (MAE, 2011d)
Note : * = pays pour lesquels une stratégie-pays sera établie

Une démarche plus stratégique vis-à-vis de l'action multilatérale

La Grèce est consciente de la nécessité, mise en lumière par l'examen de 2006 (OCDE, 2006), de mettre sur pied une politique de coopération multilatérale axée sur un nombre restreint de partenaires multilatéraux – ceux qui partagent ses priorités stratégiques en matière de développement. Selon le Mémorandum de la Grèce (MAF, 2011a), l'objectif de l'aide multilatérale entre 2011 et 2015 consistera à réduire la fragmentation et à donner plus de poids à la Grèce dans un certain nombre d'organismes. Ce ne sera pas une mince affaire pour la DG Hellenic Aid d'atteindre cet objectif avisé dans la mesure où plusieurs ministères sectoriels se partagent la responsabilité du budget de l'aide multilatérale et que les apports consentis aux organisations multilatérales n'obéissent pas pour l'instant à une stratégie. Consciente que la nouvelle politique d'aide multilatérale doit reposer sur des informations fiables sur les différents types de soutien multilatéral accordés par la Grèce, la DG Hellenic Aid conduit en collaboration avec les ministères sectoriels un exercice de cartographie des apports. La DG Hellenic Aid a également engagé des discussions sur l'aide multilatérale avec d'autres ministères. Il s'agit là de mesures importantes et positives vers la rationalisation des futurs apports d'aide multilatérale de la Grèce.

Aux yeux de la Grèce, l'atout de l'aide multilatérale réside dans les connaissances spécialisées et l'expérience dont peuvent se prévaloir les organisations compétentes et dans les réseaux qu'elles ont tissés à l'échelle internationale (MAF, 2010d). Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles est actuellement soumise la Grèce, la part de l'aide totale qui transite par le canal multilatéral devrait s'accroître car la plupart des contributions de cette nature ne peuvent pas être aisément réduites. La DG Hellenic Aid a également établi qu'elle entendait faire transiter une plus forte proportion de son aide bilatérale par le biais d'organisations multilatérales pour soutenir des programmes et projets régionaux dans des pays où la Grèce n'a pas d'ambassade, afin de tirer parti des capacités techniques de ces organisations, en apportant une valeur ajoutée à son aide par sa contribution à des programmes multilatéraux complémentaires de ses priorités stratégiques. Ce faisant, la Grèce doit veiller à ne pas tomber dans l'excès qui consisterait à préaffecter trop systématiquement son aide à l'appui de projets et programmes spécifiques isolés. Le programme quinquennal devrait prévoir des modalités d'accord pluriannuel de partenariat stratégique avec un éventail d'organisations multilatérales.

Rallier le soutien de l'opinion et susciter une mobilisation autour de la cause de la coopération pour le développement

Lors d'une enquête réalisée en 2010 auprès du public grec, 90 % des personnes interrogées avaient déclaré qu'il était très important ou important d'aider les populations des pays en développement (Enquête spéciale Eurobaromètre 352, 2010), ce qui dénotait un soutien légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'UE (89%). Le soutien du public grec en faveur de l'aide était toutefois en recul par rapport à 2009, les personnes interrogées étant plus nombreuses à penser en 2010 que l'UE devrait revoir en baisse le niveau de son aide en dépit des engagements pris en vue de les accroître[6]. En même temps, une ONG grecque a réussi à mobiliser une partie de l'opinion autour des campagnes lancées en 2010 sur les thèmes de la sécurité alimentaire et de l'éducation[7]. Les activités de sensibilisation menées auprès de l'opinion grecque devraient cibler ce segment du public intéressé.

L'adhésion du public et l'appui des formations politiques à la coopération pour le développement sont les meilleurs garants du soutien des responsables politiques et des instances législatives en faveur du programme de développement et de sa réforme (OCDE, 2009). Il est donc essentiel que la DG Hellenic Aid, en expliquant son action, rallie le soutien du public et des formations politiques autour de sa vision, de sa stratégie et de la réforme prévue. Elle doit également prendre en compte le scepticisme du public vis-à-vis de l'efficacité de la coopération pour le développement, de même que le sentiment, observé aussi dans d'autres pays du CAD, selon lequel l'aide pouvait être dépensée en pure perte du fait de la corruption. L'article 21 (paragraphe 2) du projet de loi stipule, et c'est là un signe positif, que la DG Hellenic Aid doit gagner en transparence en rendant publique l'information sur les projets et programmes en cours, les progrès accomplis et les états financiers, ainsi que des données sur les bourses d'études (MAF, 2011b). Le projet de loi semble également faire la part belle au volontariat en tant qu'instrument pour accroître le soutien du public à la cause du développement. Si le volontariat peut certes sensibiliser l'opinion et rallier un soutien à cette cause sur le long terme[8], ce qui entre dans les priorités transversales des pouvoirs publics, il ne doit pas être prioritaire pour la DG Hellenic Aid de mettre en place un programme de volontariat. Si la DG Hellenic Aid décide qu'il convient de promouvoir cette forme d'action, elle devra examiner avec soin comment produire de bons résultats en matière de développement, dans le cadre d'une enveloppe limitée de ressources de gestion.

Priorités en matière de communication

La communication étant un rouage essentiel du soutien qui peut être obtenu de l'opinion et des formations politiques, la Grèce doit mener à cet égard une stratégie

6 Quelque 20 % des Grecs ayant participé à l'enquête ont répondu que l'aide ne devrait pas augmenter en 2010 (contre 8 % en 2009) , en 2010, 14 % estimaient qu'elle devrait diminuer, contre 9 % en 2009 En 2010, 61 % des personnes interrogées étaient favorables soit à une augmentation de l'aide par rapport aux volumes promis par l'UE, soit au respect des engagements pris – ce qui marquait un retrait de 20 % par rapport à 2009

7 A titre d'exemple, 88 000 citoyens ont adhéré à la campagne 2010 sur l'Education pour tous menée sous les auspices de l'ONG Action Aid

8 La mise en place d'un tel programme prendra du temps , les volontaires auront besoin de passer quelque temps dans les pays en développement avant d'être capables de faire partager leur expérience une fois de retour en Grèce

cohérente autour de sa politique et de ses activités à l'appui du développement qui mette l'accent sur les réalisations concrètes et les enjeux. Pour l'équipe chargée de l'examen par les pairs, la communication autour de l'aide au développement doit être perméable au contexte actuel en Grèce, et dans l'immédiat, cette communication pourrait avoir pour principal objet de montrer à l'opinion que le pays s'attache à régler les problèmes antérieurs et à mettre en place un système d'aide de qualité. En attendant, la DG Hellenic Aid pourrait préparer une stratégie de communication, s'inspirant des bonnes pratiques, à mettre en œuvre progressivement au fur et à mesure que la situation évolue. Une telle stratégie devrait :

(i) S'appuyer sur l'initiative de transparence pangouvernementale – opengov.gr – ainsi que sur le site web de la DG Hellenic Aid, en fournissant des informations actualisées via l'Internet sur les projets et programmes, à l'aide notamment d'illustrations concrètes de l'expérience acquise sur le terrain.

(ii) Améliorer le rapport annuel sur la coopération pour le développement pour en faire un instrument de transparence et pour stimuler le débat au sein du parlement, en en étendant la couverture, en en accentuant l'intérêt et en l'axant sur les résultats obtenus en matière de développement. A l'heure actuelle, le rapport traite plus particulièrement des moyens et des procédés mis en œuvre et n'apporte guère d'éléments d'explication sur la vision, la logique et l'impact de la coopération pour le développement.

(iii) Veiller à ce que le MAF communique sur la question de la coopération au développement en en faisant l'un des piliers de la politique étrangère grecque, notamment vis-à-vis du parlement. Des informations plus détaillées, assorties d'un lien électronique direct vers le site web de Hellenic Aid, devrait figurer sur le site web du MAF.

(iv) Etablir, comme prévu, un organe consultatif informel pour sensibiliser l'opinion composé de professionnels de la communication, des médias et des groupes de défense d'intérêts intéressés par les questions de développement et désireux de donner de leur temps. Tirer les enseignements des efforts de sensibilisation couronnés de succès d'autres ministères sectoriels (sur des problématiques comme le changement climatique) ou ONG et monter des campagnes de sensibilisation communes. Si les contraintes budgétaires le permettent, faire appel à la compétence de professionnels de la communication.

(v) Au moment opportun, commander une enquête d'opinion publique pour déterminer ce que les citoyens grecs savent et pensent du monde en développement, de façon à nourrir la stratégie de communication des éléments ainsi recueillis. L'enquête devrait s'attacher à comprendre où et comment les gens accèdent à l'information sur le développement et ce qu'ils voudraient savoir de plus. L'expérience d'autres membres du CAD montre que des supports de communication passive tels que les DVD et les publications ont moins d'impact sur l'opinion publique que les activités mettant en lumière un engagement[9].

9. Les membres du réseau informel des responsables de la communication du CAD (DevCom) confrontent leur expérience, mettent en commun les bonnes pratiques, tirent les leçons de l'apprentissage au contact des pairs et façonnent la réflexion sur les moyens de sensibiliser efficacement l'opinion et de rallier l'adhésion à la cause de la coopération pour le développement.
http //www oecd org/about/0,3347,en_2649_34101_1_1_1_1_1,00 html

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Approuver une nouvelle législation qui régira avec souplesse la coopération pour le développement et qui définira la vision et le cadre d'action global dans lequel elle s'inscrira, tout en veillant à rallier le soutien des diverses sensibilités politiques afin d'ancrer le programme quinquennal sur une base viable sur le long terme.

- Veiller à ce que l'ensemble des acteurs institutionnels soient tenus de se conformer à la politique de coopération pour le développement et à ses priorités, dans le cadre défini par la loi et le programme quinquennal.

- Le Ministère des Affaires étrangères, par l'intermédiaire du DESDAP et de la DG Hellenic Aid, devrait conduire la mise en application de la loi, du décret présidentiel et du programme quinquennal, en collaboration avec les ministères sectoriels. La fixation d'indicateurs objectifs et d'échéances de suivi concourra à faire avancer le processus.

- Le programme d'aide doit être focalisé sur un nombre restreint de pays prioritaires. La Grèce doit veiller à ce que l'aide allouée à des pays non prioritaires ne vienne pas saper cet effort de recentrage du programme.

- Mener à son terme la cartographie du financement multilatéral fourni par l'ensemble des secteurs de l'administration, comme première étape d'une rationalisation de l'aide multilatérale. Le programme quinquennal devrait définir les priorités de la coopération multilatérale du pays.

- La DG Hellenic Aid doit se doter d'une stratégie de communication à moyen terme, assurée par des professionnels, pour s'adresser à l'opinion publique et la rallier à la nouvelle vision et aux nouvelles priorités de la Grèce. Dès que la situation financière le permettra, cette stratégie devrait être étayée par un budget. La stratégie devrait relayer des messages clairs axés sur les résultats au regard du développement, cibler des publics différents et faire usage des outils modernes pour une communication efficace. La DG Hellenic Aid pourrait tirer les enseignements de l'expérience d'autres donneurs en participant au réseau informel des responsables de la communication du CAD.

Copyrighted material

Chapitre 2

Au-delà de l'aide, le développement

En tant que membre de l'OCDE et de l'UE, la Grèce s'est engagée à mettre toutes ses politiques publiques en conformité avec ses objectifs en matière de développement. Le présent chapitre est consacré à la manière dont la Grèce veille à ce que ses politiques intérieures et extérieures soutiennent – ou du moins ne compromettent pas – les efforts de développement des pays partenaires. L'action menée par la Grèce pour renforcer la cohérence de ses politiques de coopération pour le développement (qui est un autre sujet, voir ci-après) est examinée dans les chapitres 1, 3 et 4.

Assurer la cohérence des politiques avec les objectifs en matière de développement

La Grèce est tenue par le Consensus européen de 2005 pour le développement, dans lequel il est énoncé que les politiques doivent être cohérentes et ne pas se contrarier. Ce consensus porte sur 12 secteurs d'intervention dont 5 sont considérés par l'UE comme étant prioritaires[10]. Dans le cadre de son engagement, la Grèce répond à l'enquête biennale conduite par la Commission européenne, qui a pour objet de mesurer les progrès accomplis par les membres dans les domaines d'intervention concernés[11]. Elle a également souscrit à la *Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement* (OCDE, 2008a) et à la *Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques institutionnelles pour la promotion de la cohérence des politiques au service du développement* (OCDE, 2010b). S'agissant des efforts actuellement déployés pour réformer le système grec de coopération pour le développement, les autorités grecques indiquent qu'elles feront une plus large place à la cohérence des politiques dans leurs déclarations, le programme quinquennal et les travaux du comité interministériel. Lors d'une réunion tenue en juin 2011, le comité interministériel (EOSDOS) a réfléchi à l'élaboration d'un cadre pour la cohérence des politiques au service du développement, ce qui constitue un progrès notable. De plus, à l'instar d'autres pays membres de l'UE, la Grèce insiste sur la nécessité de promouvoir la cohérence des politiques européennes avec les objectifs de développement étant donné que nombre des décisions stratégiques affectant le développement mondial sont prises à Bruxelles.

10. Les 12 secteurs d'intervention sont les suivants : commerce, environnement et changement climatique, sécurité, agriculture, accords de pêche bilatéraux, politiques sociales (emploi), migrations, recherche/innovation, technologies de l'information, transport et énergie. Quant aux 5 secteurs prioritaires retenus par l'UE, il s'agit du changement climatique, de la sécurité alimentaire mondiale, des migrations, des droits de propriété intellectuelle et de la sécurité. Consulter l'adresse *http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/index_en.htm*

11. L'enquête la plus récente a été conduite en 2011 mais ses résultats ne sont pas encore publiés. Consulter l'adresse *http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/43b_fr.htm*

Pour progresser sur la voie de la cohérence des politiques, la Grèce doit mettre en place les trois piliers suivants (tableau 2). Ceux-ci sont conformes à la Recommandation de l'OCDE de 2010 (OCDE, 2010b) :

A. **Un engagement politique et des orientations stratégiques** qui définissent les objectifs de l'action des pouvoirs publics et précisent quels sont les objectifs prioritaires en cas d'incompatibilité. Il faut aussi que la Grèce publie des plans pour la réalisation de progrès sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement et qu'elle sensibilise davantage l'opinion publique aux engagements pris par les pouvoirs publics à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement.

B. **Des mécanismes de coordination des politiques** permettant d'éliminer les contradictions ou les incohérences entre les politiques et d'optimiser les synergies.

C. **Des systèmes de contrôle, d'analyse et d'information** destinés à promouvoir l'efficacité de la mise en œuvre, du contrôle, de l'analyse et de l'information s'agissant de la cohérence des politiques au service du développement.

Tableau 2. Piliers de la cohérence des politiques au service du développement établis par la Grèce, 2006-2011

Pilier	Situation en 2011
Pilier A : engagement politique et orientations stratégiques	• Il est fait brièvement référence à la cohérence des politiques au service du développement dans le projet de programme quinquennal pour 2011-2015, mais aucune information n'est fournie sur les raisons et la manière de faire de la cohérence des politiques un objectif du gouvernement grec
Pilier B : mécanismes de coordination permettant d'éliminer les contradictions ou les incohérences entre les politiques et d'optimiser les synergies	• Des signaux positifs, mais aucun mécanisme de coordination mis en place en 2011. Selon le projet de loi, le futur Comité interministériel de coordination de la politique internationale de développement (DESDAP) sera chargé de veiller à la cohérence de l'action menée par les pouvoirs publics dans ses différents domaines d'intervention avec les objectifs en matière de développement • La question de la cohérence des politiques au service de développement a été inscrite à l'ordre du jour de la réunion tenue par le Comité EOSDOS en juin 2011
Pilier C : systèmes de contrôle, d'analyse et d'information	• La DG Hellenic Aid ne dispose pas de ressources en personnel suffisantes pour pouvoir avoir accès aux informations et les analyser, et elle a entrepris d'examiner les moyens de renforcer les capacités humaines dans les limites du cadre actuel • Le projet de loi contient des dispositions visant à améliorer le système de contrôle, d'analyse et d'information concernant la coopération pour le développement. La loi doit aussi inclure des dispositions traitant expressément de la cohérence des politiques au service du développement

Renforcer l'engagement politique et sensibiliser davantage l'opinion publique

Le projet que forme la Grèce de faire de la cohérence des politiques au service du développement un objectif de la nouvelle loi, une priorité du programme quinquennal pour la coopération pour le développement et l'une des responsabilités du comité interministériel constitue une étape importante sur la voie de la réalisation de progrès dans l'établissement du premier pilier de la cohérence des politiques au service du développement. La Recommandation de l'OCDE de 2010 souligne l'importance que revêt un ferme leadership politique pour assurer la cohérence entre les politiques de coopération pour le développement et les politiques nationales et européennes. Un engagement politique clair et formulé au niveau politique le plus élevé est une condition essentielle

pour pouvoir définir les objectifs d'action et les classer par ordre de priorité. C'est ainsi que l'engagement à l'égard de la cohérence des politiques devrait émaner du Chef du gouvernement et du Conseil des ministres. L'engagement politique et la sensibilisation de l'opinion publique peuvent encore être renforcés si la déclaration sur la cohérence des politiques au service du développement est débattue au Parlement et approuvée par ce dernier (OCDE, 2010b). Dans le cas de la Grèce, cette impulsion résulterait d'un débat sur la nouvelle loi et le programme quinquennal, et de leur approbation. Le programme quinquennal devrait présenter clairement les objectifs de la Grèce concernant la cohérence des politiques au service du développement en s'appuyant sur les engagements que le pays a pris dans ce domaine au niveau de l'UE.

Adopter une définition claire de la cohérence des politiques au service du développement et accroître la sensibilisation à cette question

Il ressort des examens de l'aide d'autres membres du CAD que les décideurs peuvent avoir du mal à appréhender la notion de cohérence des politiques au service du développement. C'est aussi manifestement le cas pour la Grèce où les agents de la DG Hellenic Aid et d'autres services ministériels ont tendance à considérer qu'assurer la cohérence des politiques au service du développement consiste à mener une politique de coopération pour le développement cohérente. Cela est certes nécessaire (voir chapitre 1), mais ce n'est pas la même chose que de veiller à ce que les activités conduites dans l'ensemble des domaines d'intervention des pouvoirs publics soient cohérentes les unes avec les autres et propres à soutenir la réalisation des objectifs de développement dans les pays en développement.

Les pouvoirs publics et les responsables politiques grecs doivent donc œuvrer à renforcer la sensibilisation de tous les secteurs de l'administration ainsi que du Parlement et de l'opinion publique. Le nouveau décret présidentiel et le programme quinquennal font état du projet qu'a la Grèce de charger officiellement la DG Hellenic Aid de promouvoir et de renforcer la sensibilisation à la cohérence des politiques au service du développement. Dans l'attente de ce mandat officiel, la DG Hellenic Aid pourrait jouer un rôle informel de sensibilisation du MAE et des ministères sectoriels en procédant comme suit[12] :

- diffuser des accords internationaux sur la cohérence et démonter leur pertinence pour la Grèce ; et

- organiser des séminaires, et utiliser des bulletins d'information et le web pour diffuser des analyses que l'OCDE, l'UE et des ONG et groupes de réflexion internationaux ont consacrées à la cohérence des politiques au service du développement.

Ces tâches devraient être assignées à l'un des services de la DG Hellenic Aid.

12. L'Italie est en train d'adopter une approche analogue. Consulter l'adresse : http://www.oecd.org/dataoecd/54/59/44403908.pdf

Travailler en collaboration avec les commissions parlementaires pour promouvoir la cohérence

Plus les parlementaires sont informés de l'impact du manque de cohérence des politiques sur les pays en développement, mieux ils sont en mesure de jouer un rôle important dans le renforcement de la cohérence des politiques au service du développement. Le Parlement peut, par exemple, exiger que les nouveaux projets de loi soient systématiquement examinés au regard de leur cohérence avec les objectifs de développement et peut poser des questions à l'exécutif concernant la cohérence. La DG Hellenic Aid peut aider à promouvoir la sensibilisation à la question de la cohérence des politiques au service du développement.

Confier aux comités chargés de la coordination des politiques des mandats et des responsabilités clairement définis

La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des mécanismes centraux de coordination pour assurer la cohérence des politiques. Ces instances centrales de contrôle au niveau de l'élaboration des politiques pourraient également aider à assurer la cohérence des politiques au service du développement. De cette manière, les nouveaux projets de lois et de politiques sont examinés par des organes de coordination interministérielle au regard de leur cohérence avec les objectifs de développement avant qu'ils ne parviennent à l'échelon central. Le fait que la responsabilité de la coopération pour le développement incombe à un ministre peut aussi aider à faire en sorte que les considérations de développement soient prises en compte dans l'élaboration des différentes politiques (OCDE, 2010b). Si le comité interministériel grec est actuellement principalement chargé de veiller à la cohérence des activités de coopération pour le développement menées à l'échelle de l'ensemble de l'administration, il faut se féliciter de ce que, selon le projet de loi, le nouveau comité interministériel (DESDAP) aura pour mission de promouvoir des politiques cohérentes au service du développement, notamment en examinant si les politiques menées dans des domaines autres que le développement sont cohérentes avec les objectifs de développement. Pour que cela soit possible, les autres ministères devraient être invités à communiquer leurs projets de lois/politiques au comité interministériel, pour examen.

Renforcer les capacités de l'administration en matière de contrôle, d'analyse et d'information

Le MAE et la DG Hellenic Aid, qui sont chargés de coordonner les positions de la Grèce avec celles de l'Union européenne, sont bien placés pour examiner les politiques européennes au regard de leur cohérence avec les objectifs de développement. Toutefois, le MAE n'a, à ce jour, ni le mandat ni la capacité pour ce faire. De plus, la DG Hellenic Aid n'est pas en mesure d'assurer un suivi des politiques menées au-delà de la sphère du développement eu égard à leur « dimension développement » ; ni le projet de loi, ni le projet de décret présidentiel, ni encore le projet de programme quinquennal ne confient à la DG Hellenic Aid un mandat l'autorisant à jouer ce rôle. Du reste, la DG Hellenic Aid éprouverait des difficultés à remplir ce mandat étant donné les ressources humaines limitées dont elle dispose (chapitre 4). La Grèce devrait donc réfléchir aux moyens concrets de renforcer les capacités dont dispose l'administration en termes de suivi et d'analyse. La DG Hellenic Aid pourrait, par exemple, travailler en collaboration avec des

ministères sectoriels qui possèdent une expertise technique dans des secteurs particulièrement pertinents pour la cohérence au service du développement (comme l'environnement, les migrations et l'agriculture) et qui interviennent tant dans la coopération pour le développement que dans les politiques intérieures. Ces ministères n'examinent pas nécessairement l'impact des politiques sectorielles sous l'angle des priorités des pays en développement, mais la DG Hellenic Aid pourrait les encourager à le faire. Chaque ministère ayant un correspondant pour le développement (chapitre 4), la Grèce devrait envisager la possibilité de leur confier la responsabilité d'examiner les politiques de leurs ministères sous l'angle du développement. Ils pourraient consulter les agents d'autres ministères et de la DG Hellenic Aid en particulier lors des réunions techniques du comité interministériel et soumettre des rapports et des propositions aux réunions politiques du comité. Toutefois, une volonté politique et un soutien du Cabinet et du Parlement seront fondamentaux pour que le personnel technique puisse jouer ce rôle.

Notifications effectuées au Parlement grec et à l'UE sur la cohérence des politiques au service du développement

La Grèce a répondu aux trois questionnaires (le dernier date de 2011) qui ont été établis pour les notifications à effectuer à l'UE s'agissant de la cohérence des politiques au service du développement (par exemple, Commission des communautés européennes, 2009b). Il est maintenant possible d'utiliser ces questionnaires pour renforcer la reddition intérieure de comptes en matière de cohérence. En réponse au dernier questionnaire de l'UE, la Grèce a fourni des informations détaillées et pertinentes sur deux domaines d'action prioritaires : le changement climatique et les migrations. Le rapport annuel de la Grèce sur la coopération pour le développement pourrait aussi être utilisé d'une manière plus systématique comme outil de sensibilisation et d'information sur la cohérence des politiques étant donné qu'il est soumis au Parlement. Le rapport annuel 2008, par exemple, fait état des progrès accomplis en ce qui concerne la cohérence des politiques au service du développement dans des secteurs comme l'environnement, les migrations et la traite d'êtres humaines. La Grèce est encouragée à maintenir un niveau analogue d'information sur la cohérence des politiques au service du développement dans tous ses rapports annuels et à utiliser des données facilement accessibles dans les rapports de l'UE. En particulier, la DG Hellenic Aid devrait se référer aux réponses fournies au dernier questionnaire figurant pour le rapport annuel 2011.

Se référer aux secteurs prioritaires qui tiennent compte de la dimension développement

L'immigration, l'environnement et le changement climatique sont des priorités politiques de tout premier plan pour la Grèce qui a réalisé des progrès louables en intégrant les préoccupations des pays en développement dans les politiques qu'elle mène dans ces domaines. Les ministères sectoriels compétents ont pris des mesures pour prendre en compte les décisions et directives du Conseil de l'UE dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques, notamment dans le souci d'apporter un soutien aux pays en développement (encadré 2). Les autorités grecques pourraient tirer des enseignements de ces expériences et promouvoir des pratiques analogues dans d'autres domaines prioritaires au niveau de l'UE, comme la pêche, l'agriculture et la sécurité alimentaire.

Encadré 3. Relever le défi de l'immigration en gardant présentes à l'esprit les considérations de développement

Étant donné sa situation géographique, aux frontières extérieures de l'UE, la Grèce doit gérer des flux d'immigration très divers, lutter contre l'immigration clandestine (notamment la traite de personnes et le passage de clandestins, et le crime organisé) et intégrer avec succès les immigrants dans la société grecque, tout en encourageant l'immigration légale compte tenu des besoins du marché du travail. Ce sont là les principaux défis économiques et politiques liés à l'immigration que la Grèce s'efforce de relever (MAE, 2011a ; OCDE, 2010d). Selon les *Perspectives des migrations internationales 2010* de l'OCDE, « l'immigration contribue fortement à la croissance démographique en Grèce. En 2005-2007, plus de 17 % des enfants nés en Grèce étaient de nationalité étrangère. Les estimations varient quant au nombre d'étrangers en situation irrégulière en Grèce, mais l'on peut donner à titre indicatif le chiffre de 200 000 pour 2008. Selon le ministère de l'Intérieur, la Grèce a appréhendé plus de 146 000 immigrants illégaux en 2008. Ce chiffre est en progression de 30 % par rapport à 2007 » (OCDE, 2010d). Les autorités grecques ont procédé à l'arrestation de quelques 610 000 immigrants clandestins sur la période 2006-2010.

Qui plus est, dès avant la crise financière, le gouvernement grec éprouvait des difficultés à trouver le cofinancement nécessaire pour pouvoir utiliser pleinement les crédits de l'UE en faveur de l'intégration sociale des immigrés ; la crise actuelle rend ces investissements encore plus difficiles (OCDE, 2010d). Cependant, d'après les réponses apportées par la Grèce au questionnaire 2011 de l'UE sur la cohérence[1], le pays a accompli des progrès dans la promotion d'une approche équilibrée et complète des questions touchant au développement et aux migrations. En voici quelques exemples :

- La Grèce (ministère de l'Intérieur) a signé des accords bilatéraux sur l'emploi saisonnier ou temporaire, notamment avec l'Albanie et l'Égypte (en 1984 et 1997 respectivement). Cela facilite la coopération et la cohérence s'agissant de questions comme la délivrance de permis de séjour en cas de travail temporaire (dans le secteur de la pêche) ou saisonnier (dans le secteur de l'agriculture, par exemple).
- Dans le cadre du Programme Kallikratis (loi 3852/2010), les organismes compétents ont engagé des procédures pour créer des guichets uniques pour les immigrés dans chaque préfecture. Cette initiative a pour objet de (a) réduire les délais nécessaires pour la délivrance de permis de séjour et (b) faire du permis de séjour un document unique contenant les données biométriques personnelles conformément à la législation européenne pertinente. Le programme prévoit aussi la création, dans chaque municipalité, d'un Conseil pour l'intégration des immigrés qui aurait pour fonction de fournir des avis afin d'améliorer l'intégration des immigrés dans la société locale.
- En août 2010, le gouvernement a adopté un plan d'action national sur trois ans pour réformer le régime de l'asile et gérer les flux migratoires. Il est également prévu par la loi de mettre en place un nouveau service pour les demandeurs d'asile au sein du ministère chargé de la Protection sociale ainsi qu'un service de premier accueil chargé de gérer plus efficacement des flux migratoires très divers.
- La Directive du Parlement européen et du Conseil 2008/115/EC relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a été intégrée à la législation grecque (loi 3907/2011).
- Le Décret présidentiel 114/2010 a modifié les procédures concernant l'octroi du droit d'asile en s'inspirant des principes d'équité et d'efficacité, et conformément à la législation européenne pertinente.
- La coordination entre les organismes chargés de l'application de la loi et les autorités judiciaires, les campagnes de sensibilisation, et les relations établies avec les organisations internationales et les pays d'origine et de transit donnent des résultats : en 2009/2010, les poursuites judiciaires ont augmenté de 65 % et les condamnations de 52 %. Le MAE compte un agent qui est spécialisé en la matière. Le ministère participe aussi aux réunions du comité spécial interministériel qui est compétent pour coordonner les questions touchant aux migrations.

1. Non publié, réponses présentées par la Grèce à l'équipe chargée de l'examen de l'aide.

Sources : ministère de l'Intérieur, Décentralisation et administration électronique (2011), *Note informelle établie dans la perspective de l'Examen de l'aide 2011 du CAD* ; OCDE (2010d), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris ; MAE (2011a), *Mémorandum de la Grèce soumis au CAD dans la perspective de l'Examen de l'aide de la Grèce*, ministère des Affaires étrangères, DG Hellenic Aid, Athènes ; ministère des Affaires étrangères (2011e), *Note informelle établie dans la perspective de l'Examen de l'aide 2011 du CAD, concernant le mécanisme national de coordination pour le contrôle et la lutte contre la traite d'êtres humains et le Plan d'action national pour 2010-2012*.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Veiller à ce que la nouvelle loi sur la coopération pour le développement précise les mandats et les responsabilités des différents secteurs de l'administration s'agissant de la promotion, de l'arbitrage et du suivi des effets des politiques grecques sur le développement.

- Une déclaration politique sur l'engagement pris par la Grèce de veiller à ce que les politiques intérieures et extérieures soient cohérentes avec les objectifs de développement des pays partenaires pourrait être intégrée au programme quinquennal sur la coopération pour le développement qui doit être approuvé par le Conseil des ministres Le programme quinquennal devrait comporter un plan à l'échelle de l'ensemble de l'administration, propre à favoriser la réalisation de progrès dans les secteurs prioritaires.

- Renforcer le rôle du ministère des Affaires étrangères et de la DG Hellenic Aid en tant que champions de la sensibilisation à la cohérence des politiques au service du développement dans l'ensemble de l'administration, au Parlement et au sein de la société grecque. La DG Hellenic Aid peut d'ores et déjà mieux exploiter les résultats obtenus par les ministères sectoriels sur le plan de la cohérence des politiques au service du développement ainsi que les rapports pertinents soumis à l'Union européenne pour mettre publiquement en évidence les progrès accomplis dans les secteurs prioritaires.

- Étudier les meilleurs moyens de faire en sorte que la DG Hellenic Aid ait la capacité de contrôler, d'analyser et de notifier l'impact des politiques grecques sur le développement, par exemple en recourant à des entités extérieures à l'administration publique.

Copyrighted material

Chapitre 3

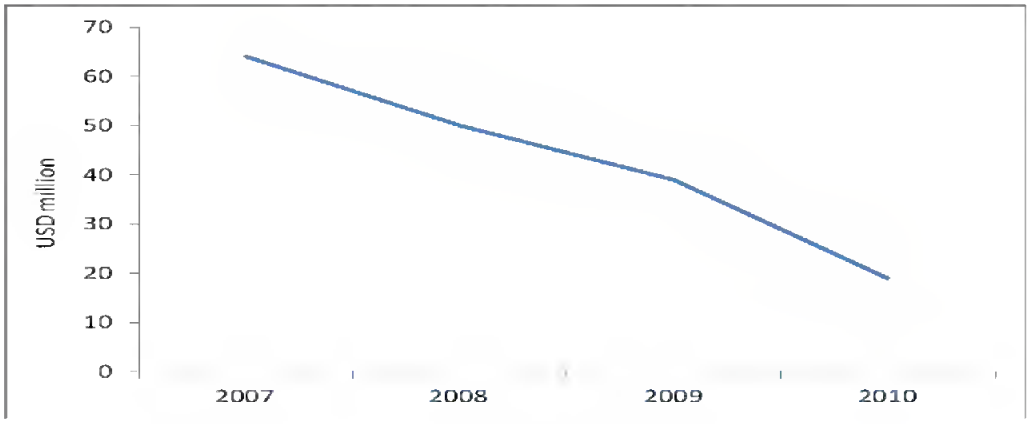
Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

L'aide publique au développement en bref

L'aide publique au développement distribuée par la Grèce s'est chiffrée à 508 millions USD en 2010, ce qui correspond à un rapport APD/RNB de 0.17 %.[13] En volume, l'APD grecque a reculé en 2010 de 16 % en termes réels par rapport à 2009. Depuis que la Grèce est devenue membre du CAD en 1999, c'est en 2008 que son APD a atteint son niveau maximum, soit 0.21 % du revenu national brut (RNB ; voir annexe B, tableau B.1).

Graphique 1. DG Hellenic Aid, 2007-2010

En millions USD



Source : DG Hellenic Aid

L'évolution passée de l'APD grecque en volume, les réductions de l'enveloppe budgétaire allouée par l'État à l'aide au développement (à savoir essentiellement le budget de la DG Hellenic Aid) depuis 2007 (graphique 1) et les contractions supplémentaires des crédits prévues dans le contexte de la crise économique et budgétaire qui frappe actuellement la Grèce conduisent à penser que celle-ci ne pourra pas honorer en 2010 l'engagement qu'elle a pris au niveau international de consacrer 0.5 % de son RNB à

13. CAD OCDE, données provisoires pour 2010

l'aide au développement et qu'il est très peu probable qu'elle atteigne l'objectif de 0.7 % qu'elle s'est fixé pour 2015. D'après l'Étude économique publiée par l'OCDE, on s'attend à une reprise progressive en Grèce, mais d'importants risques, pour la plupart négatifs, planent sur les perspectives (OCDE, 2011i:29). En outre, l'objectif inscrit dans le plan budgétaire à moyen terme de la Grèce pour 2012-2015 consiste à rapprocher le déficit public de 1 % du PIB en 2015. Pour y parvenir, il faudra poursuivre la compression des dépenses (OCDE, 2011i:83). Étant donné la gravité de l'état des finances publiques du pays, les membres de l'équipe chargée de conduire l'examen ne jugent pas réaliste d'envisager un accroissement à court terme du budget affecté à l'aide. De fait, la Grèce est encouragée à réformer son système de coopération pour le développement et à l'organiser en suivant les suggestions émaillant le présent rapport pour que les ressources dirigées vers l'aide au développement soient gérées de façon plus efficace et plus efficiente et pour qu'une attitude nouvelle vis-à-vis de l'aide au développement, modelée par les pratiques exemplaires dégagées au niveau international, prenne forme à l'échelle de l'administration toute entière.

Nécessité d'évoluer vers une budgétisation plus transparente, plus stratégique et plus cohérente

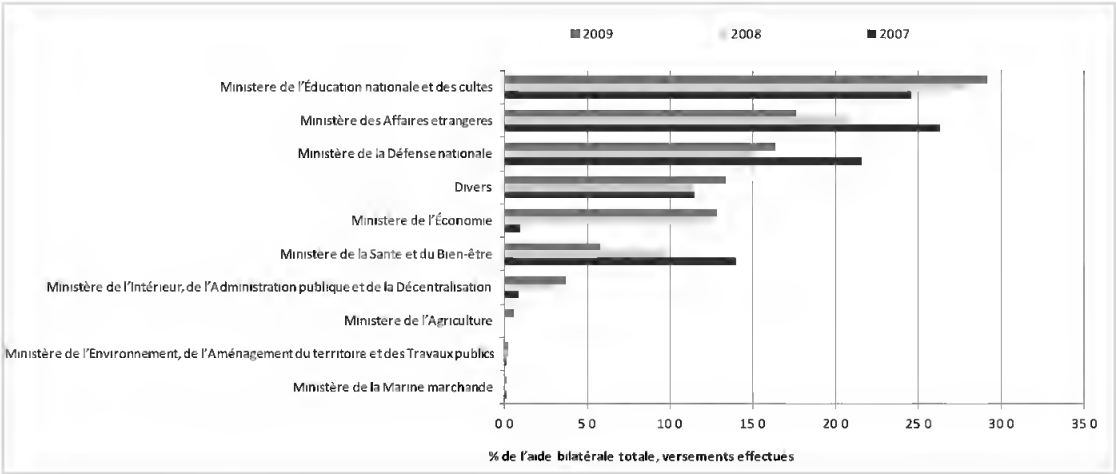
Le budget consacré à l'aide au développement (par la DG Hellenic Aid et d'autres ministères) doit être mieux structuré, plus stratégique et plus identifiable dans le budget de l'État, de façon à rehausser la transparence de l'aide publique au développement consentie par la Grèce. La budgétisation de l'aide appelle les mêmes constats que la situation générale de la procédure budgétaire en Grèce telle qu'elle est décrite dans l'étude de l'OCDE intitulée *La procédure budgétaire en Grèce* (OCDE, 2008c). Dans cette étude, il est recommandé à la Grèce de faire du budget un document de stratégie politique plus moderne en recourant à la budgétisation par programmes.[14] Plusieurs des difficultés mentionnées dans le rapport ont des répercussions directes sur la manière dont le budget affecté à l'aide est géré. Ces difficultés doivent être résolues pour que la Grèce puisse avoir un budget de l'aide unifié et stratégique qui obéisse aux priorités de l'action gouvernementale et contienne des estimations sur plusieurs années de façon à ce qu'il continue de s'inscrire dans une perspective à moyen terme. Il est donc positif que les autorités aient commencé à réformer le cadre budgétaire : le budget pour 2011 a été établi selon la nouvelle procédure et il fait désormais partie intégrante d'un cadre à moyen terme détaillé couvrant toutes les activités de l'État (OCDE, 2011i:76). Dans le cadre de cette procédure, le MAE devrait mettre en œuvre un projet pilote visant à isoler les dépenses consacrées à l'aide au développement, y compris celles qui sont engagées par d'autres ministères, dans le budget de l'État.

Les statistiques du CAD font apparaître que l'aide octroyée par la Grèce est dispersée entre diverses institutions (graphique 2) (voir également chapitres 1 et 4). Entre 2007 et 2009, moins d'un cinquième de l'enveloppe allouée par la Grèce à l'aide bilatérale a été

14 Selon l'OCDE, tous les aspects de la procédure budgétaire – élaboration, approbation, exécution, suivi, contrôle et responsabilité – doivent être revus en Grèce. Le priorité numéro un doit cependant être donnée à la budgétisation par programmes consistant à classer les dépenses en fonction des programmes. Un budget de programmes comprend généralement une articulation des lignes budgétaires autour d'un objectif de politique , une description qualitative des activités et de leurs rapports avec les objectifs, mais qui n'apparaît pas nécessairement dans la documentation budgétaire , la présentation de certaines modalités de mesure, mais pas nécessairement dans la documentation budgétaire , moins de détails sur les intrants dans les crédits (OCDE, 2008c)

affecté par le Ministère des Affaires étrangères qui, lui-même, a recours à plusieurs sources de financement pour ses projets de développement. Bien que la DG Hellenic Aid soit responsable de la coopération pour le développement, la part du budget affectée à l'aide dont elle assure la gestion est en recul. Ses crédits correspondent uniquement à la ligne budgétaire allouée à la coopération pour le développement dans le budget de l'État tandis que les quatre cinquièmes de l'aide bilatérale sont drainés vers d'autres ministères et transitent par leurs budgets de coopération internationale (section 3.2.). La contribution à l'APD de chaque ministère est calculée à la fin de chaque exercice ; selon l'administration grecque, il est impossible, pour certaines contributions comme les coûts des réfugiés et les coûts imputés des étudiants, de prévoir un montant en début d'exercice alors que pour d'autres types de dépenses, afférentes à un projet par exemple, les sommes qui seront mobilisées sont en revanche prévisibles. L'aide grecque serait plus visible et plus transparente si la contribution de chaque ministère apparaissait isolément dans le budget de l'État dans une subdivision aisément identifiable de la ligne budgétaire de la coopération pour le développement.

Graphique 2. Part de l'aide bilatérale allouée par les différents ministères grecs, 2007-2009



Source : Système de notification des pays créanciers du CAD

Si le ministère de l'Économie et des Finances est certes chargé de concevoir un nouveau système national de budgétisation, la DG Hellenic Aid peut néanmoins exercer sa fonction de coordination de la coopération pour le développement et instaurer à ce titre un cadre stratégique grâce auquel tous les ministères pourront planifier leurs crédits d'aide, ce qui contribuera à faire apparaître clairement les actions de chaque ministère en faveur du développement. C'est ainsi qu'une fois que le programme quinquennal sera approuvé, le ministre des Affaires étrangères et le Vice-ministre devraient convoquer, avec le soutien de la DG Hellenic Aid, une réunion de début d'année du comité interministériel au cours de laquelle seraient annoncées les dépenses prévisionnelles affectées à l'aide pour l'année à venir. Un tel exercice pourrait avoir des retombées positives se concrétisant par une affectation des ressources selon des critères plus stratégiques, par un renforcement des synergies et par un accroissement de la taille des programmes (voir également chapitre 4). La reconfiguration du soutien multilatéral qui est

déjà engagée (chapitre 1) devrait se traduire par une affectation stratégique plus lisible des crédits consacrés à l'aide multilatérale.

Améliorer la prévisibilité de l'aide grâce à la planification et la programmation

La procédure budgétaire rigoureuse instaurée en Grèce en vertu du programme d'ajustement économique préconisé par la Troïka (chapitre 1)[15] et l'absence de budgétisation programmatique comportant des estimations pluriannuelle limitent la prévisibilité de l'aide grecque. Il est cependant possible de l'améliorer, en particulier en adoptant une planification et une programmation plus stratégiques et en autorisant la DG Hellenic Aid à superviser une plus large part du budget d'aide au développement. Néanmoins, la création d'un fonds ou d'un compte spécial pour le développement, proposée aux articles 29 et 31 du projet de loi, risque de ne pas suffire, en soi, pour accroître la prévisibilité de l'aide (MAE, 2011b). La Direction de la gouvernance publique de l'OCDE et le ministère grec de l'Économie et des Finances estiment que les comptes spéciaux devraient être supprimés en Grèce parce qu'ils sont préjudiciables à la transparence, à la reconnaissance du budget annuel comme principal document énonçant la stratégie gouvernementale et au respect du rôle revenant au gouvernement et au Parlement dans les choix stratégiques (OCDE, 2008c). C'est pourquoi la DG Hellenic Aid doit réfléchir à d'autres moyens d'instituer et d'ancrer solidement la planification pluriannuelle. La prévisibilité s'en trouverait améliorée et, compte tenu du caractère pluriannuel de la planification, on pourrait prévoir que l'exécution des programmes soit subordonnée à la mise à disposition des fonds correspondants sous forme de crédits budgétaires annuels. Par ailleurs, l'équipe chargée de conduire l'examen par les pairs estime que la DG Hellenic Aid devrait avoir la capacité d'approuver des projets ou des programmes sur plusieurs années, cette approbation étant toutefois assortie d'une réserve stipulant que leur mise en œuvre sera conditionnée par l'attribution de dotations annuelles inscrites dans le budget de l'État. La Belgique, le Luxembourg, le Portugal et un grand nombre d'autres membres du CAD procèdent ainsi. La Grèce deviendrait ainsi un partenaire plus attrayant et plus fiable mettant en œuvre des approches sectorielles et fondées sur des programmes. De plus, la DG Hellenic Aid pourrait organiser à intervalles réguliers des réunions du comité interministériel au niveau technique afin d'examiner les plans et les dépenses budgétaires.

L'APD bilatérale de la Grèce : des crédits limités pour l'aide au titre de projets et l'aide-programme

L'APD bilatérale brute de la Grèce se chiffrait à 302 millions USD en 2009 – soit 49 % du montant total des versements d'aide (annexe B, tableau B.2.). La coopération technique (principalement les coûts imputés des étudiants et les bourses d'études) s'est adjugé une part croissante de l'aide bilatérale entre 2005 et 2009 (64 % de l'aide bilatérale et 31 % de l'aide totale en 2009 contre 37 % de l'aide bilatérale et 20 % de l'aide totale en 2005). Au niveau du CAD, la coopération technique représentait 13 % du montant total de l'aide en 2009. Drainant quelque 36 millions USD, l'aide au titre de projets et l'aide-programme n'absorbaient pas plus de 6 % de l'APD totale en 2009 ou encore 12 % de l'aide bilatérale. La majeure partie des projets sont financés sur le budget de la DG

15 Prévoyant les engagements mensuels du ministère de l'Économie et des Finances vis-à-vis de tous les autres ministères et les versements mensuels effectués par lui à leur bénéfice

Hellenic Aid. Sachant que de nouvelles amputations du budget de la DG Hellenic Aid sont prévues, il est peu probable que la part de l'aide au titre de projets et de l'aide-programme progresse dans un proche avenir.

Comme proposé dans le projet de loi, la Grèce doit s'employer en priorité à prêter son concours à des projets et des programmes moins nombreux, mais à plus grande échelle, de façon à accroître l'impact potentiel de l'aide grecque et à faire baisser les coûts de transaction en luttant contre la multiplication de projets isolés de faible portée. Dans le cadre de cet effort, la DG Hellenic Aid devrait s'attacher à atteindre le seuil de 500 000 EUR pour les programmes menés conjointement avec des organisations internationales, comme proposé dans le projet de décret présidentiel, et envisager de relever, si possible, ce seuil. Elle devrait en outre s'associer, aux côtés d'autres donneurs, à des approches fondées sur des programmes dans les pays prioritaires. En 2009, le montant moyen des 973 activités financées par la Grèce s'établissait à 42 000 USD, la valeur la plus fréquemment citée étant 139 000 USD. Le financement de projets par des appels à propositions et le nombre élevé de bourses d'études sont à l'origine du phénomène de dispersion de l'aide que l'on peut observer : en 2010, Hellenic Aid a financé 462 bourses pour un budget de 3.7 millions USD (données communiquées par la Grèce).

Répartition géographique : l'effort reste concentré sur l'Europe du Sud-Est

En 2009, l'APD bilatérale grecque a été dirigée, à hauteur de 52 %, vers l'Europe, laquelle englobe les Balkans. Les pays voisins de la Grèce de la région des Balkans sont les principaux destinataires de l'aide bilatérale grecque, ce qui traduit la priorité accordée par la Grèce à la région. La Grèce a accru ses dotations à l'Afrique au titre de l'aide bilatérale entre 2006 et 2009 (lesquelles ont été portées de 12 % à 20 % - la moyenne du CAD ressortant en 2009 à 42 %) ; cependant, la part de l'aide allant aux pays les moins avancés n'a pas progressé et est demeurée stationnaire aux alentours de 15 % depuis 2005 ; l'aide bilatérale grecque a bénéficié, à hauteur de 74 %, au groupe des pays en développement à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (annexe B, tableau B.3).

En 2008 et 2009, l'Albanie a été le premier bénéficiaire de l'aide grecque, s'adjugeant en moyenne 21 % de l'APD bilatérale brute, suivie de la Serbie (6 %) et du Kosovo (5 %). L'essentiel des dépenses exposées au bénéfice de l'Albanie en 2009 a servi à financer les coûts imputés d'étudiants albanais venus étudier en Grèce (40 millions USD) et le programme pour les Balkans (HiPERB), doté de 6.6 millions USD destinés à financer un projet d'infrastructure routière (données du CAD). Les premiers bénéficiaires africains de l'aide grecque ont été en 2008/2009 (en moyenne) l'Égypte (14 millions USD), l'Éthiopie (3 millions USD), le Soudan (3 millions USD), et le Nigéria et la République démocratique du Congo (chacun ayant perçu 2 millions USD). Les principaux destinataires de l'aide grecque au Moyen-Orient pendant la même période ont été les Territoires sous administration palestinienne[16], qui ont essentiellement bénéficié d'apports d'aide humanitaire (voir annexe B, tableau B.4.).

La Grèce est un donneur d'une importance relativement modeste dans ses pays prioritaires (chapitre I, tableau 1 et annexe B, tableau B.4.). Elle pèserait d'un plus grand poids si elle concentrait son effort d'aide sur des projets et des programmes visant ses

16 Selon la pratique qui prévaut actuellement à l'OCDE, les zones sous administration palestinienne sont désormais dénommées « Cisjordanie et Bande de Gaza »

pays prioritaires. Il lui faut accroître la part de son aide bilatérale affectée directement à ces pays. Elle pourrait en outre recentrer davantage son action à l'intérieur des pays prioritaires en accordant de préférence des bourses à des étudiants de ces pays qui suivent des cursus permettant de renforcer les capacités dans les secteurs jugés prioritaires par les administrations partenaires.

Répartition sectorielle : bourses d'études et coûts imputés des étudiants

Les statistiques du CAD sur la répartition sectorielle de l'aide bilatérale grecque en 2008/2009 font apparaître que la majeure partie de celle-ci (65 %, soit 194 millions USD) a été dirigée vers le secteur des infrastructures et des services sociaux. L'éducation a été le sous-secteur le mieux servi (31 %), suivi de l'administration et de la société civile (19 %, soit 55 millions USD), l'essentiel des apports concernés ayant servi à financer des activités dans le secteur des conflits, de la paix et de la sécurité, notamment au Kosovo en 2009 (30.5 millions USD). Les évolutions les plus remarquables observées dans la répartition sectorielle de l'aide grecque au cours des dix dernières années ont été (i) le repli des apports d'aide destinés au secteur de l'administration et de la société civile (dont la part a été ramenée de 52 % en moyenne sur la période 1998-2002 à 19 % en 2008/2009) ; et (ii) la hausse de la part des coûts des réfugiés, passée de 2 % de l'aide bilatérale en moyenne entre 2003 et 2007 à 9 % en 2008/2009. Ces évolutions résultent de l'afflux massif de réfugiés en Grèce constaté depuis quelques années (chapitre 2). Selon le ministère de l'Intérieur, l'année 2009 a été marquée par un pic des divers flux d'immigration illégaux (encadré 2).

Comme indiqué dans l'examen par les pairs de 2006 (OCDE, 2006), les bourses d'études et les coûts imputés des étudiants constituent l'essentiel du soutien apporté par la Grèce dans le secteur de l'éducation. Les coûts imputés des étudiants dans l'enseignement tertiaire ont grimpé (ils ont en fait été multipliés par cinq), passant de 13 millions USD en 2006 à 71 millions USD en 2009, soit 24 % de l'aide bilatérale et 11 % de l'aide totale en 2009. L'équipe chargée de conduire l'examen se félicite de la décision prise par la DG Hellenic Aid de suspendre l'attribution de nouvelles bourses d'études et d'élaborer pour la Grèce une politique globale dans ce domaine mettant l'accent sur les pays prioritaires. C'est ce qui avait été préconisé dans l'examen par les pairs de 2006. La Grèce est instamment invitée à mettre à profit cette occasion pour évaluer ses programmes de bourses d'études à l'aune de leur impact sur le développement et à définir ensuite si, et en quoi, un programme de bourses d'études est le meilleur moyen de servir l'objectif de renforcement des capacités dans les pays bénéficiaires. Elle pourrait s'inspirer à cet effet de l'expérience acquise par la Belgique, le Portugal et l'Australie dans le cadre du redéploiement de leurs programmes en la matière.

Importance croissante de l'égalité homme-femme, de l'environnement et du changement climatique

Il y a lieu de féliciter la Grèce d'avoir fait de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes un axe prioritaire de son action depuis une dizaine d'années. Elle y est parvenue grâce à l'intervention du Secrétariat général pour l'égalité homme-femme institué au sein du ministère de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Gouvernance électronique, ainsi que grâce à un plan d'action à l'échelle de l'ensemble de l'administration contre le trafic d'êtres humains. Pour concrétiser cette priorité, la Grèce a relevé depuis 2002 les dépenses qu'elle consacre à l'égalité homme-femme et à

l'autonomisation des femmes. En 2009, le programme d'aide grec a été ciblé, à hauteur de 53 %, sur l'égalité entre les sexes (OCDE, 2011e). Le fait que le projet de loi et le programme quinquennal soient axés sur l'égalité entre les sexes, appréhendée comme un thème transversal, est un point satisfaisant. Pour accentuer cette tendance, la DG Hellenic Aid doit renforcer ses effectifs et mettre au point des outils et des orientations au service de la mise en pratique et du suivi des priorités relevant de l'égalité entre les sexes inscrites dans le programme d'aide et ce, en étroite collaboration avec les ministères sectoriels, et le Secrétariat général pour l'égalité homme-femme en particulier. La Grèce devrait également mettre à profit l'expérience acquise par d'autres membres du CAD à laquelle lui donne accès le Réseau du CAD sur l'égalité homme-femme[17].

Depuis 2007, la Grèce a accentué le ciblage de son action sur l'environnement et le changement climatique considérés comme un secteur à part entière. D'après le projet de loi et le programme quinquennal, elle a l'intention de prêter davantage d'attention à l'avenir à ces thèmes transversaux. Cette volonté traduit le fait que, pour le Premier Ministre et pour le gouvernement, le développement vert, la protection de la biodiversité, l'amélioration de l'efficacité énergétique et la lutte contre la changement climatique sont des priorités politiques de premier plan tant au niveau national qu'international (MEECC, 2011). La part de l'aide grecque ciblée sur l'environnement a chuté entre 2008 et 2009 puisqu'elle est passée de 11 % à 6 % de l'aide bilatérale (OCDE, 2011d). Le programme quinquennal devrait préciser clairement comment la Grèce entend s'y prendre à l'avenir pour concentrer son action sur les thèmes relevant de ce secteur.

Le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et du Changement climatique (MEECC) et la DG Hellenic Aid unissent leurs efforts pour repérer des projets axés sur l'environnement et le changement climatique et apporter leur soutien à ces projets en insistant fortement sur les pays de l'Europe du Sud-Est et de la Méditerranée et de la région de la Mer noire. La démarche fondée sur la collaboration privilégiée par les deux institutions présente plusieurs atouts et prouve notamment que la Grèce peut acheminer son aide au développement en observant les principes pour l'efficacité de l'aide. La Grèce a pris des engagements pluriannuels concernant l'aide en faveur de programmes dans les domaines de l'adaptation au changement climatique[18] et de l'atténuation du changement climatique[19] et elle a signé des protocoles d'accord avec quatre organisations internationales [20] portant sur l'adaptation au changement climatique. Elle participe en outre à un projet sur l'énergie mené conjointement avec l'USAID dans la région des Balkans. En apportant son concours à des programmes de ce type, la Grèce démultiplie la valeur des ressources financières limitées qu'elle consacre à l'aide. A mesure qu'elle s'emploie à intégrer de façon plus systématique l'environnement et le changement climatique dans ses activités de coopération pour le développement, la DG Hellenic Aid devrait œuvrer, en étroite collaboration avec le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et du Changement climatique, à l'élaboration d'orientations et d'instruments pour la mise en œuvre, y compris pour le suivi. Elle devrait bénéficier des enseignements de l'expérience et des bonnes pratiques recensés par d'autres membres du CAD auxquels

17 Il est possible de consulter et de télécharger des documents de référence sur les bonnes pratiques à partir du site du CAD consacré à l'égalité homme-femme
http //www oecd org/document/27/0,3746,fr_2649_34541_46583501_1_1_1_1,00 html

18 22 millions EUR entre 2008 et 2013

19 6 millions EUR entre 2008 et 2013

20 Données communiquées par la DG Hellenic Aid Les organisations concernées sont l'Union africaine, CARICOM, l'Organisation météorologique mondiale et la Commission de l'Océan indien

lui donne accès le Réseau du CAD sur l'environnement et la coopération pour le développement[21].

APD multilatérale de la Grèce

En 2009, la Grèce a fait transiter 51 % du montant total de ses apports d'aide par le canal multilatéral (annexe B, tableau B.6). Le ministère de l'Économie et des Finances a octroyé la quasi-totalité de ces fonds aux institutions de l'UE sous forme de contributions au budget central (92 %, soit 291 millions USD). En 2008 et en 2009, les contributions destinées à alimenter le budget central des organismes des Nations unies ont représenté 14 millions USD (soit 2 % du montant total de l'aide). En 2009, la Grèce a également mobilisé une enveloppe supplémentaire de 14 millions USD sous forme de contributions préalablement affectées à des fonds et programmes des Nations unies, principalement au bénéfice du Programme des Nations unies pour le développement et de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. L'aide multilatérale dispensée par la Grèce sous forme de contributions extrabudgétaires a été dirigée en 2009, à hauteur de 45 %, vers le Moyen-Orient, et de 35 %, vers l'Afrique subsaharienne, principalement au titre de l'aide humanitaire, du soutien aux infrastructures et aux services sociaux et de l'aide-programme (OCDE, 2011f). Comme indiqué dans son *Mémorandum* (MAE, 2011a), la DG Hellenic Aid préfère affecter préalablement les sommes qu'elle verse à des organisations multilatérales parce qu'elle se donne ainsi le moyen de suivre le cheminement des versements effectués au profit de projets et de pays déterminés. La Grèce devrait toutefois, à l'instar d'autres donneurs, limiter le recours à l'affectation préalable des sommes qu'elle consacre à l'aide car cette formule impose parfois un lourd fardeau aux partenaires multilatéraux, en particulier lorsque les donneurs exigent des organisations bénéficiaires la mise en place de procédures parallèles de suivi et de reddition de comptes. La Grèce devrait, dès le stade de l'élaboration de sa politique de coopération multilatérale, renforcer les synergies entre cette politique et ses objectifs généraux de développement, réduire le recours à l'affectation préalable et s'efforcer de rendre son aide plus prévisible en concluant des accords de partenariat pluriannuels axés sur les résultats avec un certain nombre d'organisations multilatérales. Il y a lieu de saluer le fait qu'elle planifie son soutien aux priorités régionales transitant par des organisations régionales multilatérales.

Aide bénéficiant à des ONG et transitant par des ONG : une nécessaire rationalisation

La DG Hellenic Aid est consciente du rôle important que peuvent jouer les ONG dans la mise en œuvre des projets de développement[22]. Cependant, selon les statistiques du CAD, la Grèce n'a acheminé en 2008 et 2009 qu'1 % de ses apports d'APD totaux vers des ONG ou par l'intermédiaire d'ONG – alors que ce pourcentage était de 4 % en 2006 et 2007. En volume, la Grèce a versé 4 millions USD à des ONG en 2009, contre 21 millions USD en 2007 (annexe B, tableau B.1). Cette contraction des versements peut s'expliquer par les amputations pratiquées sur le budget de la DG Hellenic Aid. En 2009,

21 Il est possible de consulter et de télécharger des documents de référence sur les bonnes pratiques à partir du site du CAD consacré à l'environnement et à la coopération pour le développement http://www.oecd.org/document/52/0,3746,fr_2649_34421_46583442_1_1_1_1,00.html

22 Mémorandum de la Grèce

2010 et 2011, la DG Hellenic Aid n'a financé aucun projet nouveau conduit par une ONG et n'a lancé aucun appel à propositions. La Grèce procède actuellement au règlement des derniers arriérés concernant près de 200 projets avant d'envisager d'en financer de nouveaux. (voir paragraphe 4 et section 4.3.2).

La DG Hellenic Aid prévoit de réduire le nombre d'ONG avec lesquelles elle collabore ainsi que le nombre de projets qu'elle finance. Elle doit définir une politique de collaboration avec les ONG et autres acteurs de la société civile, dans laquelle il conviendrait qu'elle indique clairement pourquoi et comment elle souhaite coopérer avec ces organisations, et en particulier, qu'elle précise les résultats sur le front du développement qu'il sera possible d'atteindre dans les meilleures conditions par ce canal d'acheminement de l'aide. Elle doit en outre décider si elle souhaite financer des programmes exécutés par des ONG sans distinction aucune, ou si elle entend financer uniquement des programmes conduits par des ONG actives dans ses pays partenaires ou dans les secteurs qu'elle juge prioritaires. Une réflexion sur ce point serait jugée fructueuse si elle permettait d'arriver à une décision consistant à établir une hiérarchie entre des programmes pluriannuels de plus large portée. Une fois la ligne de conduite générale définie, il deviendra plus facile d'allouer des financements aux ONG retenues (voir chapitre 4). En 2009, la Grèce a financé 83 activités menées par des ONG se chiffrant en moyenne à 55 000 USD.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La crise budgétaire et la crise de la dette que traverse actuellement la Grèce l'obligent à revoir à la baisse son budget consacré à l'aide, et la place dans une situation telle qu'elle ne sera pas en mesure d'honorer l'engagements qu'elle a pris, au niveau international, de porter la part de son aide à 0.7 % du RNB à l'horizon 2015. En attendant que son économie se redresse, la Grèce devrait faire de la réforme de son système de coopération pour le développement une priorité afin d'instaurer des conditions propices à l'exécution d'un programme d'aide efficace et de qualité indépendamment des montants actuel et futurs des apports d'APD.

- La Grèce devrait évoluer vers une programmation pluriannuelle, assortie de budgets prévisionnels, comme le prévoit le ministère de l'Économie et des Finances, ce qui contribuerait à améliorer la planification stratégique, la transparence et la prévisibilité de son aide et permettrait à la DG Hellenic Aid et à tous les ministères sectoriels concernés de trouver des financements pour les priorités stratégiques qu'ils se seraient fixées.

- La DG Hellenic Aid devrait mettre à profit le rôle de coordinateur de la coopération pour le développement qui lui incombe pour s'attacher à mieux planifier l'ensemble de l'aide grecque en attendant que la réforme de la budgétisation au niveau national soit menée à bien. Elle devrait convoquer une réunion du comité interministériel en début d'exercice, pour planifier les dotations de tous les ministères et veiller à ce qu'elles soient cohérentes avec les priorités retenues dans le domaine du développement, et organiser ensuite des réunions de suivi pour améliorer la transparence.

- Pour concentrer son aide, la Grèce devrait opter pour des projets et des programmes plus ambitieux dans ses pays partenaires et réduire le nombre d'activités qu'elle finance, en particulier le nombre d'activités menées en dehors des pays partenaires prioritaires,

pour que sa politique de coopération pour le développement soit plus efficace et plus efficiente.

Chapitre 4

Organisation et gestion

Les autorités grecques et les principales parties prenantes en sont conscientes, l'organisation et la gestion d'ensemble de la coopération hellénique pour le développement appellent un réexamen en profondeur et des réformes radicales. Les recommandations formulées en 2006 s'inscrivaient dans un contexte où un accroissement du budget de l'aide était prévu pour permettre à la Grèce d'honorer les engagements qu'elle avait pris à l'échelon international. Même si en 2011 la situation est complètement différente, comme on l'a déjà indiqué dans les chapitres 1 et 3, le MAE, à travers sa DG Hellenic Aid, n'en prend pas moins de sérieuses dispositions pour réformer et réorganiser la coopération pour le développement. Il lui faut en particulier encore trouver une solution à deux problèmes fondamentaux en matière d'organisation et de gestion : (i) le morcellement du dispositif d'aide et (ii) l'inadéquation de la DG Hellenic Aid à sa mission. La Grèce doit se doter d'un programme de coopération pour le développement qu'elle puisse gérer avec les ressources à sa disposition. Au vu de la réforme plus générale en cours du secteur public, le MAE devrait être en mesure de donner à la DG Hellenic Aid les moyens de s'acquitter correctement de sa mission en opérant une gestion stratégique de ses ressources humaines, en adoptant des approches fondées sur les programmes et axées sur les résultats et en encourageant une culture privilégiant davantage la coopération entre unités et l'observation des faits comme base de la formulation des politiques.

Si la nouvelle loi envisagée est indispensable pour permettre une remise à plat de la structure organisationnelle et des procédures, des décisions récentes de la DG Hellenic Aid attestent que quelques mesures informelles et pragmatiques peuvent suffire à modifier les modalités de gestion de l'aide et produire des résultats. Aucun appel à propositions n'ayant été lancé en 2009, 2010 et 2011, par exemple, le budget de la DG Hellenic Aid a servi à soutenir des programmes conjoints avec d'autres donneurs ou des programmes régionaux, ce qui témoigne bien que la démarche fondée sur des appels à propositions n'est pas la seule possible. Dans l'attente de l'approbation de la réforme, la DG Hellenic Aid affiche l'intention de ne lancer aucun appel à propositions en 2012, ou très peu, et est incitée à continuer de rechercher de nouveaux moyens de rentabiliser au mieux les ressources limitées affectées par la Grèce à l'aide, à travers une collaboration avec d'autres instances gouvernementales et d'autres donneurs.

Priorités immédiates pour unifier le dispositif d'aide

Comme on l'a vu dans les chapitres 1 et 3, le dispositif d'aide grec est morcelé et fait intervenir de nombreux acteurs institutionnels ; dans la pratique, la DG Hellenic Aid ne jouit pas d'une autorité suffisante et n'a pas les compétences techniques voulues pour remplir sa mission de chef de file de la coopération pour le développement.

Afin d'améliorer la cohésion du système, la DG Hellenic Aid est encouragée à investir dans la mise en place d'une culture reposant sur la collaboration et la confiance entre les principaux acteurs institutionnels et les ONG intéressées. Cela suppose l'appui de la direction politique et des cadres supérieurs du MAE. L'équipe chargée de l'examen salue les mesures déjà prises par la DG Hellenic Aid dans ce sens. Ainsi, à la réunion de juin 2011 du comité interministériel, il a été demandé aux divers ministères sectoriels de désigner des correspondants chargés de la coopération pour le développement. C'est encore à la demande de la DG Hellenic Aid que ces ministère sectoriels ont fourni les informations indispensables à l'établissement d'une cartographie de l'aide multilatérale pour la période couverte par le programme quinquennal (chapitre 1).

Parmi les autres initiatives qui pourraient être utilement prises figurent les suivantes :

- ***Rassembler et diffuser des informations plus nombreuses sur toutes les activités de coopération :*** la DG Hellenic Aid gère certes une base de données (dont la méthodologie est identique à celle du système de notification des pays créanciers du CAD), accessible à quiconque en fait la demande, qui sert à établir les notifications au CAD et les rapports annuels sur la coopération pour le développement, mais les informations qu'elle contient sont principalement d'ordre statistique et renvoient avant tout aux moyens mis en œuvre. A l'heure actuelle, il est difficile de déterminer à partir du rapport annuel sur la coopération pour le développement jusqu'à quel point les ministères sectoriels sont impliqués dans la coopération pour le développement et quelles activités ils financent. Ce rapport inclut bien des statistiques sur les dépenses d'APD de tous les ministères mais un descriptif détaillé des programmes de coopération pour le développement financés par les ministères sectoriels n'y est fourni que tous les deux ans. La base de données gérée par la DG Hellenic Aid et le rapport annuel pourraient permettre de repérer des synergies et leur qualité pourrait être améliorée si les ministères sectoriels communiquaient davantage d'informations sur les réalisations et les résultats, dans l'idéal dès le lancement des projets avec un suivi dans les notifications de fin d'année. Les représentants de ces ministères ont confirmé qu'une intensification des échanges interministériels autour de leurs activités respectives à l'appui du développement serait possible et l'ont jugée souhaitable.

- ***Etablir des accords-cadres avec les ministères sectoriels :*** à en croire le ministère des Affaires étrangères, des accords seraient en voie d'être conclus, à travers la DG Hellenic Aid, avec les ministères sectoriels qui sont les plus actifs en matière de coopération pour le développement. Ces accords devraient avant tout viser à définir un cadre pour la collaboration. Ils pourraient par exemple prévoir la mise en commun de compétences techniques (dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture ou de l'immigration, notamment) pour la programmation, le suivi et l'évaluation. Ils pourraient aussi ébaucher les modalités possibles d'association des ministères sectoriels à la mise en œuvre d'activités conformes aux stratégies-pays, ce qui éviterait une mise en concurrence par le biais d'appels à propositions.

- ***Encourager un resserrement de la collaboration entre la DG Hellenic Aid et le personnel technique des ministères sectoriels représentés au comité interministériel :*** les décisions du comité doivent pouvoir être appliquées et un compte rendu de ses réunions doit être accessible à tous les agents intéressés de l'administration.

Mesures pragmatiques propres à adapter les moyens de la DG Hellenic Aid à sa mission

Ainsi qu'il avait été recommandé en 2006 (OCDE, 2006), la DG Hellenic Aid doit renoncer à son approche au cas par cas de la programmation pour adopter un mode de gestion stratégique des programmes comme le veulent les principes de l'efficacité de l'aide (chapitre 5). La DG Hellenic Aid n'a aucune chance de voir son budget et ses effectifs s'accroître compte tenu des mesures d'austérité et du programme d'ajustement économique convenus (chapitre 1)[23]. Elle doit donc s'appliquer à optimiser le budget à sa disposition par une gestion plus efficiente et plus souple de l'aide et à concevoir un programme de coopération pour le développement que soient à même de gérer les agents déjà en place. A cet effet, la Grèce devrait, semble-t-il, concentrer son attention sur le règlement des problèmes évoqués dans les sections qui suivent.

Rationaliser et simplifier la structure organisationnelle

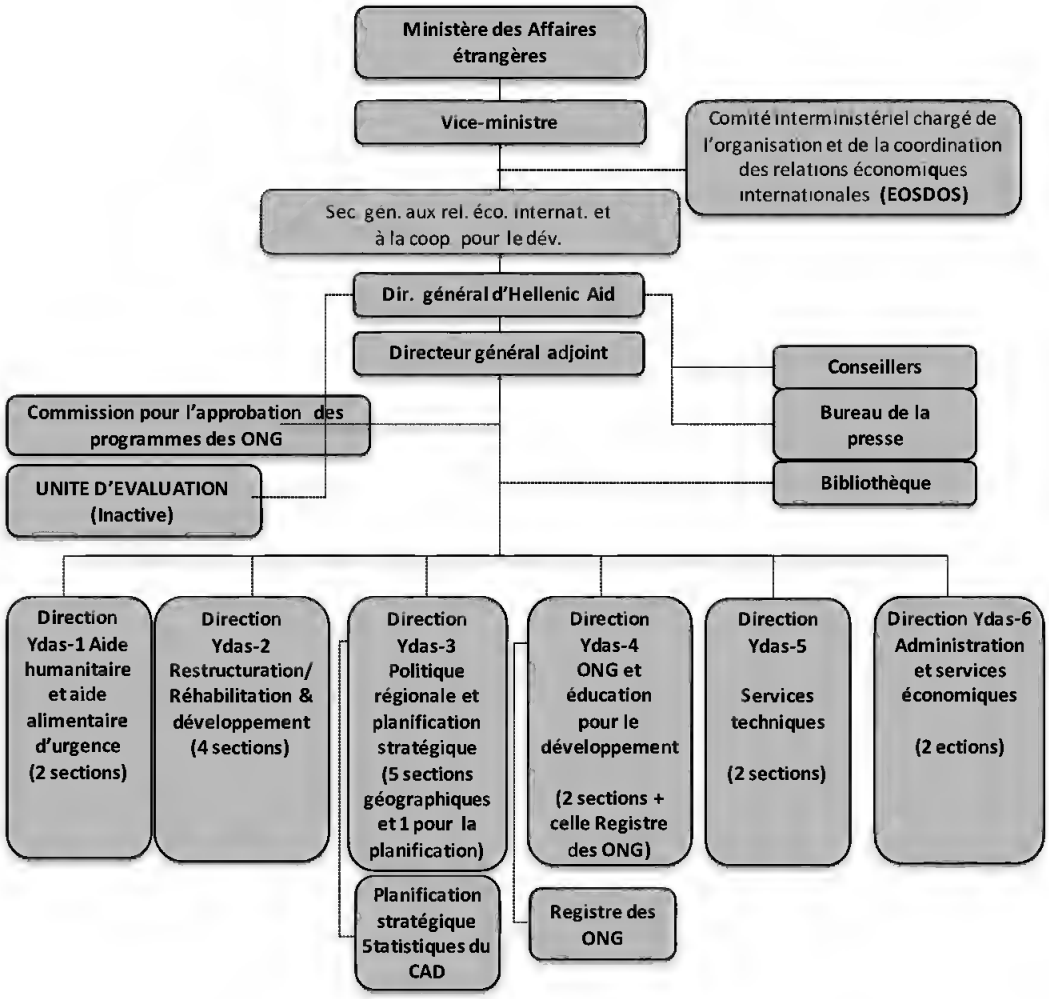
La DG Hellenic Aid et le MAE dans son ensemble sont confrontés aux mêmes difficultés que le reste de la fonction publique grecque, à savoir une structure surdimensionnée au sommet et une gestion et une planification des ressources humaines qui manquent de caractère stratégique. Dans le contexte du processus plus global de réforme en cours dans la fonction publique grecque, le projet de décret présidentiel offre des possibilités de redéfinir la structure organisationnelle de la DG Hellenic Aid de telle sorte que celle-ci délivre une aide respectueuse des priorités énoncées dans le projet de loi ainsi que des principes d'efficacité, de durabilité, de partenariat et de concentration (voir l'encadré 1 au chapitre 1).

La DG Hellenic Aid le reconnaît, il faut centrer davantage l'attention sur l'orientation générale de l'action et l'amélioration de l'efficacité de l'aide et moins sur la gestion des projets[24]. La nouvelle structure de la DG doit être plus simple et plus linéaire que l'actuelle et faciliter la coopération. Elle doit aussi éviter le morcellement caractéristique de l'administration grecque où sont multipliées les directions générales de petite dimension, comptant chacune plusieurs sections de seulement une ou deux personnes placées sous la coupe d'un directeur. Ces unités n'ont pas une masse critique suffisante pour fonctionner efficacement et le nombre de cadres est trop élevé par rapport à celui des agents à superviser. L'effectif de la DG Hellenic Aid est de taille limitée (une trentaine de personnes) mais n'en comprend pas moins un directeur général, un directeur général adjoint et six directeurs, auxquels s'ajoute un secrétaire général aux relations économiques internationales et à la coopération pour le développement. Par ailleurs, les agents sont pour la plupart des diplomates qui changent fréquemment d'affectation, d'où un taux élevé de rotation des effectifs qui rend difficile la préservation d'une mémoire institutionnelle.

23 Sur cinq fonctionnaires qui prennent leur retraite, un seulement sera remplacé en 2011, et deux en 2012 et 2013. Pendant la mission qu'elle a effectuée à Athènes en septembre 2011, l'équipe chargée de l'examen a entendu dire que ce chiffre aurait été ramené à un sur dix. Le nombre de contrats à durée déterminée a lui aussi été nettement réduit (OCDE, 2011i).

24 Entretiens à Athènes en avril 2011

Encadré 4. Organigramme actuel de la DG Hellenic Aid



Sources : MAE (2011a), Memorandum of Greece Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Greece, ministère des Affaires étrangères, DG Hellenic Aid, Athènes ; MAE (2011c), Draft Presidential Decree, Organisation, Staffing and Operation of the Directorate-General of International Development Co-operation (Hellenic Aid) of the Ministry of Foreign Affairs, ministère des Affaires étrangères, DG Hellenic Aid, Athènes.

La nouvelle structure doit être plus rationnelle pour permettre une utilisation plus efficiente des ressources humaines. Elle doit être plus simple, avec des équipes plus nombreuses, et autoriser une gestion des connaissances propice à la préservation de la mémoire institutionnelle. Une bonne formule pourrait être de n'investir le cabinet du directeur général d'aucune fonction organique et de le faire collaborer directement avec trois sections, chargées respectivement, par exemple :

- de toutes les questions d'orientation de l'action et de stratégie liées à l'aide au développement comme à l'aide humanitaire, ce qui inclurait aussi la gestion axée sur les résultats, le suivi, la notification et la communication. Cela favoriserait une prise de décision fondée sur l'observation des faits et renforcerait le lien entre les programmes humanitaires et les activités à l'appui du développement ;

- de l'ensemble de la programmation, des secours humanitaires comme des activités à l'appui du développement (y compris les partenariats) ;

- de l'intégralité des services internes (finances, audit, statistiques, ressources humaines).

Une fonction d'évaluation indépendante dotée de compétences adéquates devrait être mise en place qui rendrait compte soit au Directeur général soit au Secrétaire général aux relations économiques internationales et à la coopération pour le développement. Le MAE a par ailleurs affiché l'intention d'instaurer des liens horizontaux entre les différentes directions du ministère qui s'occupent de programmes de développement. La DG Hellenic Aid souhaitera peut-être s'inspirer des modalités d'organisation retenues par d'autres membres du CAD d'une taille similaire, et plus particulièrement par ceux dont les activités d'aide sont également gérées par une entité du MAE[25].

Des spécialistes du développement dans les missions diplomatiques grecques dans les pays prioritaires

Le projet de loi (article 11) autorise l'envoi dans les ambassades grecques d'agents possédant, de par leurs études ou leurs antécédents professionnels, des compétences diplomatiques ou économiques et ayant travaillé au moins deux ans à la DG Hellenic Aid pour assurer le suivi, la coordination et la supervision des projets grecs d'aide au développement et d'aide humanitaire. Cela va dans le sens de la recommandation formulée en 2006 par le CAD, qui préconisait le placement de spécialistes du développement dans les ambassades implantées dans des pays prioritaires. Doter les ambassades de personnel compétent, dédié aux questions de développement, est de bonne pratique. Cela sera particulièrement important si la Grèce met en œuvre comme prévu les stratégies-pays convenues avec les pays prioritaires. Ces spécialistes du développement devraient être à même de suivre et d'évaluer les projets sur un plan plus technique que ce n'est actuellement le cas, les ambassades limitant pour le moment essentiellement leurs évaluations aux procédures administratives. Si cette proposition est approuvée, le MAE et la DG Hellenic Aid devront rédiger des descriptions de fonctions pour ces postes, prévoir des formations pour les intéressés avant leur détachement, élaborer des lignes directrices destinées à aider ces derniers à s'acquitter de leur mission et veiller à la qualité des systèmes de communication entre les instances de terrain et les services centraux. Cela dit, le recrutement et le déploiement de spécialistes du développement risque de se révéler difficile pour le MAE dans la pratique compte tenu des compressions d'effectifs prévues (section 4.3.4). La DG Hellenic Aid est consciente qu'elle doit repenser ses modalités de guidage des ambassades en exploitant mieux les compétences techniques de ses propres experts et de ceux des ministères sectoriels. Le MAE devrait par ailleurs envisager de

25 Danemark, Irlande, Nouvelle-Zélande, par exemple

déléguer davantage de pouvoirs aux ambassades s'agissant de la conception et de la gestion sur le terrain des projets et programmes de développement.

La DG Hellenic Aid a entrepris d'élaborer un nouveau manuel de la coopération pour le développement en s'inspirant de ceux établis par d'autres donneurs. De l'avis de l'équipe chargée de l'examen, il sera particulièrement essentiel de mettre au point des lignes directrices et des modèles ainsi que de mettre en place à l'intention des agents du MAE des formations sur la gestion du cycle des projets, le suivi financier, les nouvelles modalités d'aide, les problématiques transversales, l'évaluation et les principes de l'efficacité de l'aide. La DG Hellenic Aid souhaitera peut-être aussi s'informer sur les outils de formation utilisés par les autres membres du CAD pour leurs agents de terrain.

Instaurer un nouveau modèle d'entreprise

Faire des stratégies-pays la référence

Le modèle d'entreprise actuel de la DG Hellenic Aid mériterait d'être actualisé à la lumière des obligations qu'impose à la Grèce la mise en œuvre de ses engagements en matière d'efficacité de l'aide, de telle sorte que le pays puisse s'orienter vers des approches fondées sur les programmes que les partenaires font leurs. Les stratégies-pays dont l'élaboration est prévue contribueront à garantir que les projets et programmes sont déterminés par la demande et ont des chances de s'inscrire dans la durée.

Le projet de loi envisage deux types de documents : des accords d'Etat à Etat pour le développement et des stratégies par pays. Afin de rationaliser les procédures, la Grèce devrait étudier la possibilité de ne signer avec les pays partenaires qu'un seul document : une stratégie-pays (ou un programme-pays) qui énoncerait les objectifs communs poursuivis par la Grèce et le pays intéressé et exposerait la contribution qu'il a été convenu que la Grèce apportera à la mise en œuvre de la stratégie de développement arrêtée par le pays partenaire lui-même.

Les stratégies-pays devraient constituer le socle de l'exécution du programme quinquennal dans les pays prioritaires. Elles devraient être mises au point par la DG Hellenic Aid en concertation avec les pays prioritaires, énoncer les priorités communes, fournir un budget indicatif pluriannuel (même si les budgets doivent être approuvés chaque année, voir chapitre 3), intégrer toutes les activités publiques grecques à l'appui du développement, exposer les canaux les plus appropriés d'acheminement de l'aide et mettre à profit tout l'éventail des modalités d'exécution de l'aide. La Grèce pourrait exploiter les analyses du contexte national déjà effectuées par d'autres membres du CAD, par exemple l'UE, et devrait privilégier la conduite conjointe des travaux d'analyse. Lorsque des protocoles bilatéraux ont déjà été conclus avec des pays en développement, ceux-ci constituent un bon point de départ pour l'élaboration des stratégies-pays[26]. Les stratégies-pays devraient permettre le recours à des approches conjointes avec d'autres donneurs et rehausser la prévisibilité de l'aide.

26 Ces protocoles bilatéraux contiennent des chapitres consacrés à la coopération pour le développement ainsi qu'aux activités des ministères sectoriels – voir par exemple le protocole entre la Grèce et l'Egypte. Cependant, les ministères sectoriels concluent aussi des accords bilatéraux distincts avec les autorités de pays en développement.

La DG Hellenic Aid est consciente qu'elle doit renoncer à sa procédure d'appels annuels à propositions et se doter d'un nouveau modèle d'entreprise privilégiant les programmes à fort impact assis sur les priorités des pays partenaires. Cependant, dans le projet de loi comme dans le décret présidentiel, sont toujours prévus des appels généraux et spécialisés à propositions. La Grèce serait bien inspirée de s'appliquer, comme elle l'a fait en 2009 et 2010, à acheminer un volume d'aide plus important par le biais de dispositifs de coopération multi-bilatérale, de programme régionaux et de projets et programmes conjoins avec d'autres donneurs (chapitre 5). Si la DG Hellenic Aid décide de continuer de recourir à des appels à propositions, elle devrait se limiter à des appels spécialisés destinés à financer des projets spécifiques pour lesquels cette procédure est appropriée (d'aide humanitaire, par exemple), et dans des proportions raisonnables. Le choix des ministères sectoriels chargés de l'exécution des projets ne devrait pas non plus passer par des appels à propositions. La DG Hellenic Aid et les ministères sectoriels devraient définir leurs rôles respectifs dans la mise en œuvre des projets à travers les stratégies-pays.

Privilégier la gestion axée sur les résultats

Avec le modèle d'entreprise actuel reposant sur des projets, le personnel consacre la plus grande partie de son temps à évaluer les propositions, rédiger les contrats et opérer les contrôles financiers poussés préalables au déblocage des trois tranches annuelles d'aide requis par le décret présidentiel. La Grèce devrait envisager de revoir ses procédures de suivi et d'audit de manière à y accorder une place aussi importante aux réalisations et aux résultats qu'au contrôle des moyens mis en œuvre et à limiter la charge administrative imposée aux partenaires. Pour cela, il faut conclure des partenariats ou des contrats intégrant une clause de responsabilité mutuelle avec des partenaires fiables dont le professionnalisme est reconnu. Le personnel aurait ainsi plus de temps pour s'investir dans la mission première de la DG Hellenic Aid qui est de fournir des orientations stratégiques et des conseils concrets en matière de coopération pour le développement, préparer et nouer un dialogue sur les mesures à prendre avec les partenaires et, au bout du compte, faire état de résultats.

La DG Hellenic Aid est encouragée à se pencher sur l'efficience de ses procédures, à travers une analyse de l'organisation du travail par exemple.[27] Un tel exercice contribuerait aussi à fournir des arguments à présenter au pouvoir politique et au parlement pour plaider la cause d'une rationalisation des procédures bureaucratiques et d'un renforcement de l'importance accordée aux résultats. De nouvelles procédures simplifiées devraient être définies, et exposées dans un manuel qui serait remis aux agents en poste à Athènes et sur le terrain ainsi qu'aux partenaires exécutants.[28] La Grèce

27 L'analyse de l'organisation du travail consiste à passer en revue tous les processus d'une entreprise pour répertorier les inefficiences et recommander des améliorations On commence par déterminer les résultats attendus de l'analyse avec les hauts responsables de l'entreprise Ensuite, les analystes prennent contact avec le personnel pour s'informer sur la manière dont les choses se passent en l'état présent La dernière étape est la formulation de recommandations concernant les processus qu'il convient de changer, d'automatiser ou de maintenir pour assurer la réalisation des objectifs Des consultants extérieurs sont bien placés pour effectuer ce genre d'exercice car ce sont des experts qui n'ont pas à défendre une méthode de travail particulière (adapté de www wisegeek com/what-is-workflow-analysis htm)

28 Des procédures spécifiques seront nécessaires pour les activités d'aide humanitaire et d'aide d'urgence (chapitre 6)

pourrait s'appuyer sur l'expérience d'autres membres du CAD qui ont entrepris un exercice similaire, par exemple le Danemark.

Mettre en place de solides systèmes de suivi et de reddition de comptes

Face l'exigence croissante de transparence sur l'utilisation des deniers publics de la part de l'opinion et aux doutes quant à l'honnêteté des ONG grecques œuvrant dans le domaine du développement ou à leur bonne gestion des fonds mis à leur disposition[29], on peut comprendre que les autorités, le parlement et les contribuables grecs attachent une grande importance au contrôle financier. Environ 200 projets, dont certains remontent à 2000, étant toujours en attente d'approbation, il faut se féliciter que la DG Hellenic Aid souhaite en priorité écluser cet arriéré. A cet effet, le MAE a pris les mesures suivantes : (i) une commission spéciale présidée par le secrétaire général aux relations économiques internationales et à la coopération pour le développement a été créée, au sein de laquelle siègent tous les directeurs et qui formulera à l'intention du ministre des propositions sur la manière de clore chacun de ces dossiers, (ii) un groupe de travail interne auquel participent toutes les directions et qui se réunit toutes les semaines a été mis en place, (iii) les ambassades sont officiellement tenues d'opérer une retour d'information, (iv) un conseiller juridique a été recruté pour donner des avis concernant la résiliation des contrats, et (v) une société d'audit exteme sera sollicitée pour aider la DG Hellenic Aid à régler les cas les plus complexes, requérant des compétences techniques spécifiques. En outre, un manuel de procédures clairement rédigé devrait être établi et largement diffusé afin de favoriser un suivi plus fin et plus responsable.

Faire de l'établissement d'une politique d'évaluation ralliant l'appui du pouvoir politique une priorité, le planifier et dégager les ressources nécessaires

Le MAE n'a toujours pas mis en place de fonction d'évaluation ni insufflé une culture de l'évaluation dans l'ensemble du système en dépit des recommandations formulées dans ce sens dans l'examen par les pairs de 2006 (OCDE, 2006). Le projet de loi et le décret présidentiel prévoient la création d'un service d'évaluation, ce qui est une bonne chose. Ce service devrait rendre compte directement au directeur général ou au secrétaire général. Lorsqu'elle définira sa mission et ses attributions, la Grèce serait bien inspirée de s'appuyer sur l'expérience d'autres membres du CAD (OCDE, 2010f). Le Portugal par exemple a des enseignements intéressants à partager de la mise en place de son service interne d'audit et d'évaluation. Si elle ne dispose pas des compétences voulues en interne, la DG Hellenic Aid pourrait étudier les possibilités de partenariat avec des spécialistes extérieurs.

Pour le moment, les évaluations des activités de coopération pour le développement auxquelles procède la DG Hellenic Aid ne suivent pas l'approche convenue par le CAD[30].

29 Des parlementaires et des agents de la DG Hellenic Aid ont fait référence à un certain nombre de projets d'ONG qui font actuellement l'objet d'un audit

30 L'évaluation est une fonction qui consiste à porter une appréciation, aussi systématique et objective que possible, sur un projet en cours ou achevé, un programme ou un ensemble de lignes d'action, sa conception, sa mise en œuvre et ses résultats. Il s'agit de déterminer la pertinence des objectifs et leur degré de réalisation, l'efficience au regard du développement, l'efficacité, l'impact et la viabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles, permettant d'intégrer les enseignements

Les évaluations finales des projets opérées par les ambassades sont de pure forme et visent essentiellement à vérifier les moyens mis en œuvre en non à rendre compte des résultats, des réalisations et de l'impact obtenus. La DG Hellenic Aid devrait mettre en place à l'intention de son personnel des formations aux normes et bonnes pratiques en matière d'évaluation. Elle pourrait, par exemple, commencer par organiser un séminaire sur le sujet avec des membres du Réseau du CAD sur l'évaluation.

La DG Hellenic Aid devra se doter d'une politique d'évaluation qui définisse clairement le rôle de la fonction d'évaluation, ses attributions et sa place dans la structure institutionnelle de l'aide. Dans la mise au point de cette politique, elle ne devra pas perdre de vue que l'évaluation – des programmes, comme des processus et de l'impact – doit fournir des éléments pour informer la formulation de la politique d'aide au développement et d'aide humanitaire. L'évaluation doit contribuer à monter ce qui marche et pourquoi, et favoriser l'instauration d'une culture de l'apprentissage au sein du système d'aide. Les évaluations sont aussi des éléments constitutifs de l'obligation de transparence et de redevabilité et doivent, à ce titre, être crédibles. Leur crédibilité est assujettie à la compétence et l'indépendance des évaluateurs et au degré de transparence du processus d'évaluation lui-même. La transparence est d'autant mieux assurée que les évaluations sont rendues publiques.

Assigner aux agents des priorités claires, évaluer leur performance et renforcer leur compétence dans le domaine du développement

Comme cela leur avait déjà été recommandé en 2006, il faudrait que le MAE et la DG Hellenic Aid opèrent une gestion plus stratégique de leurs ressources humaines et mettent en place un noyau de professionnels du développement (OCDE, 2006). Or, le système de gestion des ressources humaines du secteur public grec, qui s'applique aussi au MAE, comporte certaines rigidités[31] : les catégories d'agents employées par les directions générales et leur effectif sont fixés par un décret présidentiel, de sorte que les administrateurs disposent d'une marge de manœuvre réduite pour adapter les compétences à l'évolution des besoins et créer un noyau de professionnels du développement. Le ministère de l'Intérieur prévoit d'engager une réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, avec le soutien de la Direction de la gouvernance de l'OCDE. Les autorités doivent instaurer une culture de l'évaluation des performances des agents basée sur des objectifs individuels clairement définis afin de mettre un terme aux promotions automatiques à l'ancienneté, de sanctionner les comportements inadéquats et de récompenser les efforts (OCDE, 2011i : 16). Reste que cette réforme demandera du temps.

En attendant la mise en œuvre de la réforme, le MAE et la DG Hellenic Aid peuvent commencer à prendre quelques mesures pragmatiques informelles pour inciter le personnel à se concentrer sur les priorités, en mesurant et évaluant la performance des agents au regard des objectifs de la DG Hellenic Aid et en prônant des méthodes de travail davantage fondées sur la collaboration. A titre d'exemple de ce qui pourrait être fait, on peut citer la réunion hebdomadaire des directeurs de la DG Hellenic Aid organisée depuis quelques temps par le directeur général pour permettre un échange d'informations et

tirés aux mécanismes d'élaboration des décisions tant des pays d'accueil que des donneurs (OCDE, 1991).

31. Direction de la gouvernance de l'OCDE

examiner des questions qui relèvent de plusieurs directions. Les agents apprécient cette initiative, qui a renforcé l'esprit d'équipe. Le Directeur général et les hauts responsables pourraient aussi se pencher sur les objectifs et tâches assignés aux agents et définir à l'intention de ces derniers des priorités précises assorties d'échéances.

Les contraintes liées à la structure générale de la fonction publique et au système de rotation des diplomates font qu'il n'est pas facile pour la DG Hellenic Aid de se doter de compétences solides et durables en matière de développement. Il est en effet essentiel de pouvoir compter sur des agents bien formés et motivés qui possèdent une connaissance théorique et pratique incontestable de la coopération pour le développement. Même si le recrutement de spécialistes n'est actuellement pas envisageable en raison des pressions pesant sur les budgets administratifs, la DG Hellenic Aid pourrait essayer d'influer sur les décisions de changement d'affectation au sein du ministère en soumettant des descriptions de fonctions précisant clairement les qualifications requises pour chacun des postes relevant de son champ de compétence. Le MAE pourrait aussi mettre en place des dispositifs d'incitation propres à encourager les agents à consolider leur connaissance des questions de développement, par exemple en faisant de la coopération pour le développement une filière spécifique pour une carrière au sein du ministère, ou en autorisant les agents qui s'intéressent aux questions de développement à passer plus de temps au sein de la DG Hellenic Aid. La Grèce pourrait par ailleurs se pencher sur ce que font d'autres donneurs dotés de systèmes intégrés qui se heurtent à des problèmes similaires.

La DG Hellenic Aid pourrait en outre mettre mieux à profit les compétences en matière de développement extérieures au MAE – qu'elles se situent dans d'autres ministères sectoriels, dans les universités ou dans la société civile. Elle demande bien aux autres ministères sectoriels de mettre à disposition leurs compétences techniques dès lors que celles-ci répondent aux besoins des pays partenaires, et pourrait donc envisager d'intégrer cette coopération dans des plans d'action conjoints avec ces ministères. Elle pourrait aussi rechercher le soutien et le concours de pairs d'autres pays membres du CAD, de l'OCDE et de l'UE dans des domaines tels que la programmation, la gestion axée sur les résultats et l'amélioration de l'efficacité de l'aide, afin de bénéficier des enseignements de leur expérience et d'instaurer de nouvelles méthodes de travail reposant sur des observations concrètes. Elle pourrait aussi exploiter les modules de formation déjà mis au point par d'autres donneurs du CAD pour renforcer les compétences de ses agents. La Grèce aurait par ailleurs tout à gagner à rejoindre le réseau Train4Dev[32].

Inscrire la coopération avec les ONG dans le cadre de partenariats stratégiques

Au fil de la décennie écoulée, la DG Hellenic Aid et les principaux ministères sectoriels ont noué des liens étroits de collaboration avec 15 à 20 ONG et autres organisations de la société civile grecques pour la mise en œuvre du programme d'aide. Il existe en outre depuis 1985 une plateforme nationale des ONG œuvrant dans le domaine du développement qui est membre de CONCORD (la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement) et qui compte actuellement 12 membres actifs[33]. Même si elle apprécie l'avantage comparatif dont jouissent les ONG dans le domaine de la coopération pour le développement (notamment leur souplesse et leur connaissance de

32 Voir à l'adresse www.train4dev.net

33 Pour la liste des membres, voir à l'adresse www.dev-ngos.gr/members_en.htm

la réalité locale), la DG Hellenic Aid est toutefois pressée par le parlement d'expliquer comment s'opère l'acheminement de l'aide par l'intermédiaire des ONG. Les parlementaires, à commencer par les membres de la Commission permanente spéciale des institutions et de la transparence, estiment que les ONG qui bénéficient de fonds publics doivent faire preuve d'une transparence et d'une responsabilité accrues[34]. Cela dit, l'octroi du statut d'organisme caritatif ou d'ONG n'est pas régi en Grèce par une politique, un cadre national, une réglementation ou un système spécifique[35], d'où un manque de clarté quant aux modalités de collaboration de l'administration avec les organismes de la société civile. Pour combler ce vide, la DG Hellenic Aid a établi son propre registre des ONG. Avec l'avènement du nouveau cadre législatif, elle prévoit de durcir les critères d'inscription des ONG dans ce registre et les conditions associées aux financements consentis à ces dernières. A l'instar d'autres donneurs, la Grèce pourrait procéder à des évaluations des capacités des ONG et s'en servir pour répertorier des partenaires fiables avec lesquels une collaboration est envisageable. Il est également urgent qu'elle finalise et mette en place sa stratégie, encore sous forme de projet, pour l'engagement avec les ONG et la société civile, ce qui contribuerait aussi à préciser avec quelles organisations il est souhaitable de nouer un partenariat et pour quoi faire.

Les propositions figurant dans le projet de loi abordent certes les questions de gestion administrative et financière, mais il conviendrait que ces conditions soient encadrées par une stratégie ou une politique clairement définie de coopération avec les ONG (chapitre 3)[36]. La DG Hellenic Aid prévoit de faire paraître une nouvelle politique pour régir la collaboration avec les ONG. Lorsqu'elle mettra la dernière main à cette dernière, elle serait bien inspirée de se souvenir des enseignements à tirer du processus en cours de liquidation de l'arriéré de projets, de s'interroger sur ses méthodes passées de coopération avec les ONG et sur les résultats obtenus en termes de développement par ce canal, et de proposer des modalités plus actuelles de financement des projets et programmes (chapitre 5 et OCDE, 2010e). Les dotations d'aide aux ONG doivent refléter la politique à l'égard des ONG et pourraient reposer sur des accords pluriannuels de partenariat axé sur les résultats avec des ONG éprouvées plutôt que sur des appels généraux à proposition (OCDE, 2010e). Un tel partenariat, assorti de critères précis de sélection des ONG et d'obligations spécifiques en matière d'audit, de suivi et d'évaluation (et conclu avec des ONG fiables dont le professionnalisme est reconnu, dans un esprit de responsabilité mutuelle), devrait rendre inutiles les garanties bancaires actuellement jugées indispensables, qui coûtent cher aux ONG du fait des intérêts qu'elles doivent acquitter sur les sommes garanties par les banques. Sans compter que ces ressources pourraient servir à financer d'autres activités de développement, d'où une réduction globale des moyens mis au service du développement.

La DG Hellenic Aid pourrait par ailleurs consulter plus systématiquement les ONG sur la stratégie et les politiques en faveur du développement, en instaurant des

34. Minutes de la séance du 15 février 2011 de la Commission permanente spéciale des institutions et de la transparence du Parlement hellénique consacrée aux questions relatives aux ONG, accessibles en grec uniquement.

35. Comme, par exemple, en Irlande, l'Ireland's Charities Act (http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2009/a0609.pdf) et la base de données des organisations immatriculées en tant qu'organismes caritatifs (http://www.revenue.ie/en/business/faqscharities.html).

36. Se reporter au chapitre 1, page 6, du document DCD/DAC(2010)42 pour une définition avalisée par la communauté internationale des OSC et au chapitre 3, pages 14 à 16, du même document pour un récapitulatif des objectifs stratégiques à assigner à la coopération avec les OSC.

mécanismes de suivi appropriés, afin de mettre à profit leurs compétences et leurs idées. L'équipe chargée de l'examen salue à cet égard les réunions organisées récemment entre le Directeur général d'Hellenic Aid et les membres de la plateforme grecque des ONG pour débattre du nouveau cadre législatif et de la Commission consultative nationale sur les ONG.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le MAE devrait réorganiser sa DG Hellenic Aid pour lui donner une structure plus linéaire et plus resserrée, comptant moins de directions avec des équipes plus étoffées qui concentreraient leur attention sur l'élaboration des politiques, la programmation et les processus internes.

- Le MAE, et en particulier la DG Hellenic Aid, est encouragé à continuer de rechercher des moyens informels de renforcer la collaboration au sein du système d'aide.

- La DG Hellenic Aid devrait revoir son modèle d'entreprise et ne plus recourir à des appels à propositions que pour des projets spécifiques, et dans des proportions limitées. Elle devrait tirer les enseignements de son expérience récente d'utilisation d'instruments de financement plus efficaces et nouer des partenariats bien encadrés, axés sur les résultats, avec des pays prioritaires et d'autres partenaires à travers des stratégies-pays arrêtées d'un commun accord. Les ministères sectoriels, les autres organismes publics et les organisations de la société civile grecs doivent veiller à ce que leurs activités s'intègrent dans ces stratégies-pays et assurer l'exécution de celles qui y sont inscrites et qui relèvent de leur domaine de compétence.

- Une politique d'évaluation respectueuse des normes internationales est indispensable pour la coopération hellénique pour le développement. Le MAE devrait mettre en place une fonction d'évaluation dynamique s'appuyant sur des spécialistes en la matière.

- Le MAE doit investir dans les formations nécessaires pour créer un noyau de spécialistes du développement capables d'élaborer des stratégies et politiques, d'établir des lignes directrices pratiques et d'assurer la coordination et le suivi de la coopération pour le développement. Il devrait mettre en place des incitations propres à attirer et à maintenir à la DG Hellenic Aid des agents possédant des compétences dans le domaine du développement, et instaurer une culture de la mesure des performances du personnel. Il pourrait aussi faire de la coopération pour le développement une filière spécifique pour une carrière au sein du ministère, ou autoriser les agents qui s'intéressent aux questions de développement à passer plus de temps au sein de la DG Hellenic Aid. De son côté, cette dernière pourrait essayer d'influer sur les décisions de changement d'affectation au sein du ministère en soumettant des descriptions de fonctions précisant clairement les qualifications requises pour chacun des postes relevant de son champ de compétence.

- Dans l'attente d'autres réformes, le MAE et la DG Hellenic Aid pourraient fournir aux agents des ambassades dans les pays partenaires un soutien technique accru en matière de politique du développement, de suivi et d'évaluation. Le MAE devrait par ailleurs envisager de déléguer davantage de pouvoirs aux ambassades concernant la mise en œuvre sur le terrain des projets et programmes.

- La DG Hellenic Aid devrait adopter une politique assortie d'objectifs et d'un cadre de résultats clairement définis pour guider sa coopération avec les ONG. Elle devrait s'appuyer sur ces objectifs pour déterminer et actualiser les mécanismes par lesquels doivent passer ses financements. Elle aurait en outre intérêt à instaurer un dispositif de consultation systématique des ONG et s'interroger sur la réelle nécessité d'exiger des garanties bancaires.

Copyrighted material

Chapitre 5

Efficacité et résultats de l'aide

La Grèce est désireuse mais pas en mesure de mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra

Le personnel des différents secteurs de l'administration est conscient de l'engagement qu'a pris la Grèce de rehausser l'efficacité de l'aide, conformément aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. La DG Hellenic Aid a eu recours au comité interministériel pour sensibiliser davantage à l'engagement souscrit par la Grèce et recenser les moyens de le concrétiser. Toutefois, le modèle d'entreprise de la Grèce, centralisé et principalement fondé sur des projets, et son système fragmenté de coopération pour le développement font obstacle à la réalisation de progrès dans ce domaine. Qui plus est, la DG Hellenic Aid ne contrôle qu'une petite partie du budget de l'aide, d'où la difficulté de faire en sorte que l'acheminement de l'aide par les autres secteurs concernés de l'administration soit conforme aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris (voir chapitres 3 et 4). Cela étant, des programmes conjoints comme le Programme pour les Balkans (HiPERB) et la composante méditerranéenne de l'Initiative européenne sur l'eau (MED-EUWI, voir encadré 4) montrent que la Grèce peut acheminer son aide conformément aux principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation.

Compte tenu des problèmes systémiques et structurels auxquels se trouve confrontée la coopération grecque pour le développement, les actions prioritaires à mener à l'appui de l'efficacité de l'aide qui ont été recensées en 2006, demeurent pertinentes (voir annexe A et OCDE, 2006). Toutefois, l'équipe chargée chargée de l'examen de l'aide félicite la Grèce d'avoir fondé les changements proposés dans le projet de loi, de décret présidentiel et de programme quinquennal sur les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle. Plus tôt la Grèce approuvera le nouveau cadre institutionnel et stratégique, plus tôt elle sera en mesure de donner suite aux engagements pris à Paris et à Accra.

Intégrer les engagements pris à Paris et à Accra dans les documents d'orientation

La Grèce a préparé, en 2004, un plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide qui a été approuvé par le comité interministériel. Or, ce plan n'a pas été mis à jour depuis la Déclaration de Paris de 2005 ou le Programme d'action d'Accra de 2008. Quatre lignes d'action à suivre par la Grèce pour améliorer l'efficacité de son aide y ont été recensées (MAE, 2011a) :

(i) Aligner les travaux sur les priorités des pays partenaires et instaurer des partenariats plus solides en intensifiant le dialogue avec ces pays pour qu'ils puissent s'approprier les projets grecs et assurer leur viabilité.

(ii) Coordonner l'action avec celle des autres donneurs et convenir des priorités à respecter, et des pratiques et procédures à suivre, en mettant tout particulièrement l'accent sur un renforcement des capacités coordonné et l'objectif ultime que constitue l'alignement.

(iii) Améliorer la coordination, la cohérence et la complémentarité entre les actions prioritaires, pratiques et procédures dans l'ensemble du système grec en faisant une large place aux résultats, à l'évaluation et à la prise de décision reposant sur des données d'observation.

(iv) Familiariser les partenaires exécutants avec les principes relatifs à l'efficacité de l'aide.

La DG Hellenic Aid a rendu compte de la mise en œuvre de ce plan d'action dans le rapport annuel 2009 sur la coopération pour le développement (MAE, 2010). Elle y décrit les efforts déployés par l'administration grecque pour assurer l'appropriation dans le cadre du Programme pour les Balkans (HiPERB), l'harmonisation par le biais du cofinancement de projets multidonneurs et le renforcement des capacités grâce à ses activités de coopération technique. Toutefois, le rapport ne contient aucune information sur les résultats obtenus, sur la proportion de l'aide totale visée par les efforts susmentionnés ou encore sur les enseignements tirés de l'application des principes énoncés dans la Déclaration de Paris pour les futurs projets et programmes. Cela ne signifie pas que la Grèce n'a pas obtenu de résultats, mais met en évidence la nécessité de réaliser des évaluations et de faire une plus large place à la gestion axée sur les résultats (voir chapitre 4). Une autre faiblesse du plan d'action tient à l'absence d'objectifs assortis d'échéances précises et de suivi des progrès réalisés.

Le projet de programme quinquennal présente les principes et lignes directrices à suivre pour mettre en œuvre les engagements souscrits à Paris et à Accra. En collaboration avec les ministères sectoriels compétents, la DG Hellenic Aid pourrait également définir des objectifs pour l'application des principes et des indicateurs de suivi des progrès. Dans ce contexte, elle pourrait prévoir des actions réalistes, susceptibles d'être menées à bien par la Grèce, notamment dans le cadre du processus d'élaboration des stratégies-pays et de ses contributions à des programmes régionaux et multidonneurs mis en œuvre dans des pays et régions prioritaires.

L'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris met met en évidence des scores faibles pour la Grèce

La Grèce a participé à l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris tant en 2006 qu'en 2008 (OCDE, 2008a). Elle n'a toutefois pas été prise en compte dans les rapports pertinents du CAD pour le motif que les montants d'aide alloués aux pays ayant participé à l'enquête étaient très faibles par rapport à ceux fournis par les autres donneurs. Les cinq pays bénéficiaires[37] qui ont été retenus par la Grèce pour participer à l'Enquête de suivi de 2008 ont communiqué les données disponibles. Dans

37. Les pays bénéficiaires ayant notifié des apports de ressources de la part de la Grèce en 2008 sont les suivants : Albanie, Egypte, Jordanie, Soudan et République démocratique du Congo.

leurs réponses, la Grèce obtient des scores faibles pour les indicateurs de l'alignement (aide versée au budget du pays partenaire, utilisation des systèmes nationaux) et de l'harmonisation (approches fondées sur des programmes, missions conjointes des donneurs, activités de coopération technique coordonnées et travaux d'analyse conjoints).

La Grèce expérimente de nouveaux modes plus efficaces d'acheminement de l'aide, mais d'une manière non systématique

La Grèce s'efforce, depuis le dernier examen par les pairs, de rehausser l'efficacité de son aide en participant à la mise en commun de fonds, à des fonds d'affectation spéciale ou encore à des partenariats silencieux. Son rôle de chef de file de la Composante méditerranéenne de l'Initiative européenne sur l'eau (MED-EUWI) montre que la Grèce est en mesure de soutenir sur le long terme des programmes de grande envergure propres à renforcer les capacités institutionnelles conformément aux bonnes pratiques internationales et, à partir d'un budget d'aide modeste, d'avoir une fonction de catalyseur au service du développement. Le succès de ce programme et sa reconnaissance internationale ont donné à la Grèce une bonne visibilité dans les pays partenaires et à l'échelle internationale (encadré 4). Le Programme pour les Balkans (HiPERB) est un autre exemple qui montre que la Grèce peut s'engager dans des programmes pluriannuels auprès des gouvernements des pays partenaires et utiliser les systèmes nationaux. Toutefois, la mise en œuvre du Programme pour les Balkans reste affectée par des problèmes de versement qui découlent du cycle budgétaire annuel et du manque de ressources de la Grèce, ainsi que des capacités institutionnelles des pays partenaires, trop faibles pour répondre aux conditions requises.

Les défis à relever par la Grèce pour pouvoir accroître l'efficacité de son aide sont les même que ceux qui ont été mentionnés dans l'examen de l'aide de 2006 : nécessité d'élaborer, pour chaque pays prioritaire, un programme stratégique basé sur les priorités du pays ; division du travail avec les autres donneurs ; révision des modalités de programmation et d'acheminement de l'aide afin de faciliter l'alignement et l'harmonisation ; délégation de compétences accrues aux services sur le terrain ; et établissement d'une approche orientée vers l'obtention de résultats (OCDE, 2006). Le fait que le projet de loi prévoit la possibilité d'allouer un soutien budgétaire, ainsi que l'existence de projets concernant l'élaboration de stratégies pour les pays prioritaires constituent, dans ce contexte, des évolutions positives.

Faire transiter une plus grande partie de l'aide par des programmes conjoints et par des organisations internationales

Entre 2007 et 2010, la Grèce, soucieuse d'améliorer la mise en œuvre du principe d'harmonisation, a eu recours à la coopération déléguée en Afghanistan dans les secteurs de la santé, de l'assainissement, de l'éducation et de l'agriculture, et a apporté une contribution aux programmes de l'Agence USAID (2 millions EUR au total) ainsi qu'aux programmes de plusieurs équipes provinciales de reconstruction (2.6 millions EUR)[38]. L'équipe d'examen salue les efforts déployés par la Grèce pour soutenir des pays en déléguant des activités de coopération à d'autres donneurs. Comme le reconnaissent les

38. Équipes provinciales de reconstruction pilotées par la Hongrie (0.5 million EUR et 0.3 million EUR), par la Lituanie (0.5 million EUR), par le Royaume-Uni (coopération avec l'Estonie, membre de l'équipe provinciale de reconstruction, 0.3 million EUR), par la République tchèque (0.3 million EUR) et par l'Espagne (0.7 million EUR).

autorités grecques, la Grèce peut tirer parti du savoir-faire et des pratiques bien établies d'autres donneurs opérant dans les pays prioritaires, en particulier lorsqu'elle n'est pas représentée ou n'a pas de spécialistes du développement sur le terrain.

Encadré 5. Exemple de bonnes pratiques : le rôle de chef de file joué par la Grèce dans le cadre de l'Initiative MED -EUWI

La Composante méditerranéenne de l'Initiative de l'UE sur l'eau (MED-EUWI) a pour objet d'aider les pays en développement à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en rapport avec l'eau et les objectifs-cibles fixés au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg Le gouvernement grec (le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et du Changement climatique et le ministère des Affaires étrangères) assure la conduite de l'Initiative MED-EUWI depuis son lancement en 2003 Cette initiative, qui a plusieurs points forts, donne des résultats Ses principales caractéristiques sont les suivantes

- **Partenariat stratégique** entre les parties prenantes de la région méditerranéenne Ce partenariat favorise la mise en place d'un environnement favorable et le renforcement des capacités institutionnelles, et fait appel à des experts aussi bien locaux qu'internationaux En Égypte, par exemple, les travaux techniques sont réalisés par des Égyptiens et des consultants internationaux Un soutien technique est apporté par la Grèce, le Partenariat mondial pour l'eau-Méditerranée (GWP-Med), ainsi que par l'OCDE

- **Ferme appropriation** : l'Initiative MED-EUWI répond aux demandes d'aide et de conseils techniques émanant des pays participants Ainsi, le gouvernement égyptien ayant demandé une aide pour la gestion durable de ses ressources en eau, l'Initiative MED-EUWI a lancé un Dialogue sur les politiques nationales concernant les ressources en eau qui permet d'articuler les discussions entre les nombreuses parties prenantes autour de solides analyses techniques de manière à générer un consensus sur les réformes les plus appropriées à opérer dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

- **Coordination et harmonisation** : les discussions par pays consacrées à l'eau fournissent un cadre pour les consultations entre les nombreuses parties prenantes, la fixation des priorités, l'adoption de feuilles de route et le renforcement de la coordination entre les différents partenaires Des discussions en la matière sont actuellement menées en Égypte, au Liban, au Maroc, dans les zones sous administration palestinienne, en Tunisie et en Syrie Un Forum des directeurs offre un soutien institutionnel, des conseils et des orientations pour la mise en œuvre des activités Ce Forum a évolué pour donner naissance au Groupe d'experts sur l'eau qui est chargé d'élaborer la nouvelle Stratégie pour l'eau en Méditerranée L'Initiative MED-EUWI fournit une aide technique et administrative pour cette nouvelle stratégie et le plan d'action connexe

Ce programme est un bon exemple de la façon dont la Grèce peut contribuer à la réalisation des OMD et apporter une coopération pour le développement en accord avec les bonnes pratiques d'efficacité de l'aide grâce aux atouts suivants

- **Avantage comparatif** : la Grèce apporte une valeur ajoutée à sa modeste contribution budgétaire (100 000 EUR par an, auxquels s'ajoute un financement supplémentaire de projet sur le budget de la DG Hellenic Aid) en apportant une expertise technique utile, répondant à une demande dans la région méditerranéenne Le soutien politique à cette coopération est facilement acquis et conservé en Grèce car la bonne gestion de l'eau est une préoccupation que partage l'ensemble des pays méditerranéens La DG Hellenic Aid devrait, toutefois, intégrer le financement de projets liés à l'Initiative MED-EUWI dans son programme global plutôt que de traiter les propositions de projets par le biais de la procédure d'appel annuel à propositions

- **Prévisibilité** : la Grèce s'est engagée sur le long terme dans le cadre de l'Initiative MED-EUWI (depuis 2003) en prenant part à des activités qui courent jusqu'en 2017 (*ex. :* le Plan national pour les ressources en eau de l'Égypte à l'horizon 2017)

- **Responsabilité mutuelle** : a titre d'exemple, la contribution de la Grèce au Dialogue avec l'Égypte dans le cadre de l'Initiative MED-EUWI fait partie d'un protocole qui a été signé par la Grèce et l'Egypte lors de la session de la Commission ministérielle bilatérale sur la coopération économique et technique tenue en 2006

Sources MED-EUWI et OCDE (2010), *MED EUWI Egypt Country Dialogue on Water ; Framework conditions for Private Sector Participation in Water Infrastructure in Egypt,* OCDE, Paris

A l'instar d'autres donneurs, la Grèce éprouve des difficultés lorsqu'il s'agit d'utiliser les procédures de suivi et d'évaluation de ses partenaires et de souscrire à leurs rapports. Or, si elle veut atteindre son objectif ultime qu'est l'alignement, la Grèce devra trouver les moyens d'utiliser les mécanismes des pays partenaires. De plus, l'ampleur de ses contributions aux programmes conjoints est un élément qu'elle ne doit pas négliger : en effet, il y a d'autant plus de chances que les partenaires prennent en compte ses exigences en matière de notification que ses contributions aux programmes sont importantes. Par ailleurs, la visibilité nationale ne doit pas constituer un objectif en soi si l'on veut respecter l'appropriation par le pays partenaire La Grèce devrait plutôt s'attacher en priorité à accroître sa notoriété en participant au dialogue sur les politiques à suivre et au renforcement des capacités institutionnelles, comme elle l'a fait dans le cadre de l'Initiative MED-EUWI (encadré 5).

Fournir une coopération technique plus stratégique et plus pertinente

Comme indiqué dans le chapitre 3, 64 % de l'aide bilatérale grecque revêt la forme d'une coopération technique fournie par plusieurs ministères. La Grèce devrait examiner tous les types d'activités de coopération technique qu'elle met en œuvre pour s'assurer qu'ils contribuent au renforcement des capacités conformément aux meilleures pratiques internationales (OCDE, 2011g). Il est énoncé au paragraphe 14 du Programme d'action d'Accra (PAA) que la coopération technique n'est qu'un moyen parmi d'autres de renforcer les capacités. Dans le cadre de ce programme, les donneurs se sont engagés à apporter un soutien à un renforcement des capacités répondant à la demande, de manière à favoriser l'appropriation par les pays. Les pays en développement et les donneurs se sont également engagés à : (i) opérer une sélection et une gestion concertées des activités de coopération technique ; et (ii) encourager le recours à des sources locales et régionales, y compris dans le cadre de relations de coopération Sud-Sud, pour la coopération technique (PAA, 2008).

L'équipe d'examen a été informée du fait que la Grèce a décidé de ne pas financer, pour le moment, de nouvelles bourses d'études. C'est l'occasion de réfléchir à l'intérêt que présentent ces bourses d'études en tant que forme de coopération technique et à la mesure dans laquelle les bourses financées par la DG Hellenic Aid et par d'autres services ministériels répondent aux besoins des pays prioritaires. Une évaluation indépendante des programmes de bourses d'études de la Grèce pourrait être commandée pour déterminer quelle est la contribution des bourses d'études au développement durable et à l'appropriation par les pays. Des évaluations récentes réalisées par d'autres donneurs ont mis en évidence les problèmes récurrents posés par l'octroi de bourses d'études, comme leur coût élevé, la difficulté d'évaluer leur impact et une viabilité incertaine (OCDE, 2011g).

Poursuivre le déliement de l'aide

La Grèce se conforme pleinement à la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés (PMA) – qui a ensuite été étendue aux pays pauvres très endettés – en déliant 96 % de son APD entrant dans le champ d'application de la recommandation. Toutefois, 15 % seulement de l'APD grecque totale ont été alloués à des PMA en 2009.

La Recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide ne couvre pas la totalité de l'APD – elle ne concerne pas, par exemple, la coopération technique et l'aide alimentaire, et n'est applicable qu'aux pays appartenant aux catégories des PMA et des PPTE. C'est pourquoi l'OCDE passe également en revue des aspects du déliement de l'aide débordant le cadre de la Recommandation. Elle assure ainsi le suivi de la mise en œuvre de l'engagement pris par les membres du CAD dans le cadre du Programme d'action d'Accra (paragraphe 18b) d'élaborer des plans individuels pour continuer de délier l'aide dans toute la mesure du possible (OCDE, 2011h). En se plaçant dans cette perspective plus large, on constate que 67 % de l'APD bilatérale allouée par la Grèce était liée en 2009, ce qui fait de la Grèce le membre du CAD ayant le pourcentage le plus élevé d'aide bilatérale liée (OCDE, 2011h)[39]. Ces résultats s'expliquent principalement par la composition de son aide dans laquelle la coopération technique liée (bourses d'études, coûts imputés des étudiants) ainsi que la prise en charge des coûts des réfugiés occupent une place importante. La situation pourrait s'améliorer lorsque le MAE aura défini une nouvelle politique pour l'octroi de bourses d'études dans le cadre de la coopération technique.

En 2009, la Grèce a notifié pour la première fois le degré de liaison de la totalité de son aide, offrant ainsi à la communauté internationale un tableau de référence pour ses pratiques en matière de liaison de l'aide. La Grèce soutient qu'une analyse comparative du degré de liaison de son aide peut être trompeuse dans la mesure où les pays membres du CAD n'interprètent pas, et ne notifient donc pas, nécessairement de la même manière le degré de liaison de leur aide. Cependant, le Secrétariat de l'OCDE fait observer que l'interprétation par la Grèce de ce qui est lié et de ce qui ne l'est pas est correcte et que les données concernant le pays sont par conséquent exactes.

Pour améliorer ses résultats en matière de déliement de l'aide, la Grèce devrait s'employer à accroître la rentabilité de l'aide qu'elle fournit aux pays partenaires en déliant ses activités de coopération technique et ses services d'éducation aux étudiants des pays en développement. La Grèce devrait aussi soumettre au CAD un plan précis (assorti, par exemple, d'objectifs et d'échéances) pour donner suite à l'engagement qu'elle a pris dans le cadre du Programme d'action d'Accra de délier son aide dans toute la mesure du possible.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le programme quinquennal devrait préciser comment la Grèce envisage d'appliquer les principes relatifs à l'efficacité de l'aide à l'ensemble des activités qu'elle conduit à l'appui du développement.

- Afin de concentrer son aide et de passer à une échelle qui puisse lui conférer une influence dans le cadre des discussions avec ses partenaires, la Grèce devrait ne participer qu'à un petit nombre d'accords de coopération déléguée, de programmes

39. Il faut féliciter la Grèce de notifier le degré de liaison de l'ensemble de son aide bilatérale depuis 2009. En 2008, elle n'a notifié le degré de liaison que de la moitié à peine de son aide bilatérale (la notification du degré de liaison de la coopération technique n'est pas obligatoire – voir tableau statistique 7B du CAD). Lorsque les sept donneurs membres du CAD qui n'ont pas pleinement notifié le degré de liaison de leur aide bilatérale en 2009 amélioreront leurs notifications, la performance de la Grèce par rapport à celle des autres donneurs ou à la moyenne du CAD sera peut-être meilleure. Néanmoins, plus des deux tiers de l'aide bilatérale allouée par la Grèce en 2009 étaient liés.

conjoints ou de fonds communs dans les pays prioritaires et allouer une aide plus importante à ces programmes. En augmentant l'ampleur de ses contributions en faveur d'un nombre plus restreint de pays, la Grèce peut aussi gagner en visibilité.

- Revoir les articles du projet de décret présidentiel concernant les procédures administratives et financières pour faire en sorte qu'ils favorisent l'utilisation des systèmes des pays partenaires (publics et autres), le suivi et la notification conjoints, et l'instauration de partenariats stratégiques pluriannuels avec les principales parties prenantes, y compris les ONG.

- Étudier les moyens de délier la coopération technique et de donner suite aux engagements pris la Grèce dans le cadre du Programme d'action d'Accra de délier le restant de l'aide liée dans toute la mesure du possible.

Copyrighted material

Chapitre 6

Aide humanitaire

L'aide humanitaire de la Grèce traverse aujourd'hui un moment charnière avec la définition, par Hellenic Aid, d'un cadre juridique et d'un plan stratégique nouveaux pour en guider la programmation. La Grèce doit profiter de cette occasion pour analyser en profondeur ses résultats passés en matière d'aide humanitaire, ainsi que les possibilités qui s'offrent et les risques qui se posent actuellement dans ce domaine, dessiner l'axe stratégique de son action future et réduire son portefeuille d'activités humanitaires pour mieux le recentrer. L'établissement de liens plus étroits avec les grands objectifs de la coopération grecque pour le développement et une meilleure prise en compte de l'avantage comparatif que possède la Grèce, constitueront un aspect important de cet exercice. Celle-ci doit aussi demeurer réaliste dans ses aspirations en raison des contraintes auxquelles elle va vraisemblablement se heurter à court terme, par exemple en ce qui concerne le montant du budget, le caractère pesant des mécanismes de contrôle existants et la nécessité de relancer les partenariats avec l'ensemble de la communauté humanitaire.

Malgré ce contexte nouveau, les recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2006 restent valables (OCDE, 2006 et annexe A). En particulier, l'élaboration d'une stratégie humanitaire globale claire (section 6.1) et la simplification des procédures suivies pour la coopération avec les ONG (section 6.2) demeurent des priorités évidentes. Des progrès ont été faits sur le plan de la coordination interministérielle avec l'adoption formelle de procédures d'harmonisation des modalités d'acheminement de l'aide en nature (section 6.4). Cette démarche pourrait maintenant être étendue à l'ensemble des mécanismes de financement et de mise en œuvre de l'aide humanitaire. La Grèce devra en outre déterminer le rôle que joueront les agents de ses ambassades dans la programmation de son aide humanitaire et, comme il avait été recommandé lors du dernier examen par les pairs, s'employer à renforcer leurs compétences et les moyens dont ils disposent de façon qu'ils puissent s'acquitter de ce rôle.

La tenue de consultations est indispensable pour faire largement accepter le nouveau cadre d'action humanitaire

La Grèce n'a pas encore clairement défini les objectifs de son action humanitaire et ne dispose pas non plus dans ce domaine d'un cadre de programmation stratégique. D'où un portefeuille d'interventions morcelé, qui couvre plusieurs crises distinctes situées dans différentes régions du monde et touchant des secteurs divers (graphique 3). Le personnel de la DG Hellenic Aid a indiqué que, dans le passé, les décisions en matière de programmation tenaient davantage compte de la qualité des projets proposés que de la contribution qu'ils étaient susceptibles d'apporter à la réalisation d'objectifs prioritaires

clairs fixés par la Grèce pour son action humanitaire, au niveau mondial ou à celui de crises particulières.

Encadré 6. La préparation et la réaction aux catastrophes humanitaires au moyen du mécanisme grec de protection civile

La Grèce est exposée à un certain nombre de risques de catastrophe, dont des tremblements de terre, des incendies de forêt, des pluies soudaines, des glissements de terrain, des risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, des épidémies et des incidents dans les installations contenant des matières dangereuses. Elle a mis au point un solide mécanisme d'intervention en cas de catastrophe pour parer à ces menaces intérieures et, de plus, elle prend part aux activités de préparation aux catastrophes et aux interventions organisées dans le cadre de l'UE et apporte son concours aux efforts déployés au niveau international lorsque se produisent des catastrophes.

Le Secrétariat général de la protection civile, qui relève du ministère de la Protection du citoyen, est chargé d'assurer la direction des interventions effectuées par la Grèce à l'échelon national, dans le cadre de l'UE et au niveau international en cas de catastrophe. Il a pour tâche d'encadrer les actions entreprises à l'échelle interministérielle concernant la préparation aux catastrophes, l'alerte rapide, la mobilisation des ressources et la coordination des mesures d'intervention et de redressement. Aux fins de cette mission, il coordonne les travaux de plusieurs services, dont le corps des pompiers grecs, la gendarmerie maritime, la police, les services de santé, les services responsables de la préparation aux séismes et de la protection contre ces derniers, les administrations régionales et locales et les organismes bénévoles.

Forte de son expérience et de son solide savoir-faire en matière d'interventions à l'échelon national, la Grèce a aussi élaboré un certain nombre de modules de protection civile qui ont été enregistrés au niveau de l'UE et qu'elle met en œuvre dans le cadre des interventions qu'elle effectue au niveau international en cas de catastrophe. Ceux-ci concernent la recherche et le sauvetage en milieu urbain, l'assistance médicale, la lutte contre les incendies de forêt, ainsi que la recherche et le sauvetage en cas d'incidents liés à des risques de nature chimique, biologique, radiologique ou nucléaire.

Outre ces mécanismes qui s'inscrivent dans le cadre de l'UE, la Grèce a mis en place conjointement avec la Turquie l'Unité gréco-turque de lutte contre les catastrophes naturelles (JHET-SDRU). Ce dispositif, qui bénéficie du soutien du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, supervise l'organisation de séminaires et d'exercices de préparation aux catastrophes dans les deux pays. Dans un proche avenir, la JHET-SDRU sera habilitée à déployer ses moyens sous l'égide du système d'intervention international, en se conformant aux directives internationales définies par le Groupe consultatif international de recherche et de sauvetage (INSARAG).

La Grèce pourrait maintenant s'appuyer sur ce savoir-faire pour assurer le renforcement des capacités de ses pays partenaires en matière de préparation aux catastrophes et d'intervention. En particulier, les actions qu'elle mène actuellement sur son territoire, comme d'amélioration des moyens dont disposent les administrations locales pour la gestion des situations d'urgence, le soutien de programmes de recherche-développement et l'organisation d'exercices d'intervention à l'échelon local, pourraient être avantageusement reproduites dans ses pays partenaires, qui deviendraient ainsi plus aptes à coordonner les mesures d'intervention lors des catastrophes futures.

Source : Commission européenne – Aide humanitaire et protection civile : Country Profile – Greece
http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/el/2-el.html

Un nouveau cadre est en cours d'élaboration pour l'action humanitaire de la Grèce, ce qui constitue une occasion très attendue de définir en la matière une stratégie bien circonscrite et de l'étayer par une législation efficace, propre à soutenir une programmation constructive de l'action humanitaire pour l'avenir. Les échanges de vues de l'équipe d'examinateurs avec les fonctionnaires grecs et les partenaires humanitaires,

ainsi que la lecture des projets de documents juridiques et stratégiques, ont permis de mettre en lumière deux grands domaines dans lesquels la Grèce pourrait mettre à profit son avantage comparatif pour ses futurs efforts d'aide humanitaire, afin d'obtenir de bons résultats :

- **les migrations** : la Grèce pourrait agir dans le cadre des programmes humanitaires destinés à offrir aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays une protection et des solutions durables aussi près que possible de chez eux[40].

- **la réduction des risques de catastrophe** : la Grèce pourrait soutenir le renforcement des capacités des pays partenaires en matière de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe, en tirant parti des compétences de son unité chargée de la protection civile (encadré 6).

Le projet de cadre juridique de la coopération grecque pour le développement, qui couvrira aussi l'aide humanitaire, fait état des *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*[41]. La Grèce les a entérinés en 2004 en vue de mieux guider les efforts d'aide humanitaire publique, ainsi que de contribuer à améliorer la reddition de comptes de la part des donneurs. L'inscription expresse de ces principes dans la législation de la Grèce garantira que cette dernière adoptera la définition de l'aide humanitaire admise au niveau international et s'engagera à renforcer la cohérence et l'efficacité des activités qu'elle mène en tant que donneur. Elle permettra aussi à la Grèce de se doter de bonnes pratiques dans le domaine du financement, de promouvoir les normes existantes et d'en améliorer l'application, ainsi que d'œuvrer en faveur de l'apprentissage et de la reddition de comptes.

Graphique 3. Les 20 premiers bénéficiaires de l'aide humanitaire de la Grèce, 2009

Source : Données du CAD-OCDE

40 Voir, par exemple, le Programme du HCR pour des solutions durables, qui distingue trois moyens possibles d'aider les réfugiés : le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place ou la réinstallation dans un pays tiers dans les cas où il est impossible pour une personne de rentrer chez elle ou de rester dans le pays d'accueil. Pour plus de précisions, voir www.unhcr.org/pages/49c3646cf8.html

41 Voir www.goodhumanitariandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx

Les donneurs se sont engagés à dispenser leur aide humanitaire selon des modalités propres à favoriser le redressement et le développement à long terme, ce que la Grèce pourrait faire figurer parmi les priorités énoncées dans son nouveau cadre. À l'heure actuelle, la programmation de son aide humanitaire n'est pas reliée de façon formelle à ses programmes de développement, ni intégrée dans les plans destinés à ses pays prioritaires. Pourtant, plusieurs de ces derniers se trouvent dans une situation de crise qui perdure ou bien sont exposés à un important risque de catastrophe (*ex.*, République démocratique du Congo, Éthiopie, Cisjordanie et bande de Gaza, Afghanistan et Irak). De plus, les partenaires désireux d'intégrer des activités en faveur du redressement dans ceux de leurs programmes d'urgence qui sont financés par la Grèce sont obligés, dans le système actuel, de solliciter des fonds à la fois au titre du budget de l'aide humanitaire et à celui du budget du développement.

L'édification de partenariats stratégiques doit maintenant constituer une priorité

Il est indispensable de faire largement participer les partenaires chargés de l'exécution à l'élaboration du nouveau cadre relatif à l'action humanitaire et de tenir des consultations à l'échelle de l'ensemble de l'administration aux fins de cet exercice, pour garantir que ce cadre sera réaliste et sans exclusive et que l'ensemble des acteurs concernés pourront se l'approprier. La Grèce n'a pas encore déterminé la façon dont elle procèdera pour consulter ses partenaires et les principaux acteurs intéressés de son administration au sujet de ce cadre mais, en tout état de cause, ces consultations doivent avoir lieu avec les ministères qui jouent un rôle de chef de file dans la mise en œuvre des programmes d'aide humanitaire, à savoir le ministère de la Défense, le ministère de la Santé et de la Solidarité, et le ministère de la Protection du citoyen. Les organismes multilatéraux et les ONG partenaires qui ont été interrogés pour les besoins de cet examen par les pairs se sont aussi montrés très désireux de prendre part à la définition du nouveau cadre d'action humanitaire, et l'équipe d'examinateurs est d'avis qu'il serait utile de faire en sorte que ce dernier tienne en compte de leurs points de vue.

Par ailleurs, la Grèce va devoir renforcer ses partenariats avec les principales organisations multilatérales et ONG à mesure qu'elle mettra en œuvre son nouveau cadre d'action humanitaire. Il n'existe pas pour le moment, ni à Athènes ni sur le terrain, de mécanisme formel pour assurer la tenue de pourparlers réguliers entre la Grèce et les partenaires de son action humanitaire, mais celle-ci affirme qu'elle reçoit des informations par l'intermédiaire du Centre d'information et de suivi (MIC) du mécanisme européen de protection civile. La tenue de vastes consultations au sujet des nouveaux documents-cadres de la Grèce pourrait favoriser l'appropriation de la nouvelle stratégie par les acteurs concernés et faciliter la relance des partenariats sur lesquels ce pays aura besoin de s'appuyer aux fins de leur mise en application.

Le financement assuré par la Grèce à ses partenaires multilatéraux a représenté 40 % de son aide humanitaire en 2009, et comportait à la fois des fonds destinés aux budgets de base et des fonds préaffectés. L'analyse des décisions ayant déterminé ce financement ne fait pas apparaître d'approche stratégique très nette, et les partenaires ont fait observer que les montants alloués et les choix en matière d'affectation des fonds n'étaient généralement pas prévisibles. Outre le financement d'organismes particuliers, la Grèce apporte depuis 2001 un concours au Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies, et sa contribution annuelle pour les années 2009-2010 s'est élevée à 500 000 USD. C'est un effort qui mérite d'être salué et la Grèce devrait examiner comment et dans quels domaines elle souhaite s'associer aux efforts des organismes multilatéraux dans l'avenir,

et en tenir compte dans sa nouvelle stratégie d'aide humanitaire. Elle devrait veiller à ce que ses partenariats et ses efforts de financement futurs soient prévisibles et assortis de modalités souples.

À l'issue de l'examen par les pairs de 2006, il avait été recommandé à la Grèce de rationnaliser les procédures de financement de ses ONG partenaires : c'est un effort qui demeure important. À l'heure actuelle, la Grèce finance les projets des ONG grecques au cas par cas et les cycles de programmation ne dépassent pas six mois. Les décisions de financement de l'aide humanitaire au titre des situations de crise qui se prolongent sont prises dans le cadre de la procédure de l'appel à propositions adressé chaque année aux ONG, dont la longueur et la complexité (chapitre 4) nuisent fortement à la rapidité et à la prévisibilité du financement assuré par la Grèce, deux conditions essentielles qui font partie des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. L'étude des propositions présentées par les ONG pour les nouvelles situations d'urgence peut durer jusqu'à 18 mois, ce qui rend très difficile la réalisation en temps voulu des interventions envisagées. Les fonctionnaires grecs qui ont été interrogés pour les besoins de cet examen par les pairs ont signalé qu'il était prévu de réévaluer la part des crédits alloués aux organismes multilatéraux et aux ONG. Le réexamen des procédures de financement sera l'un des grands volets de cet exercice de réorientation. L'évolution récente concernant la réforme des finances publiques de la Grèce offre une importante occasion de concrétiser ces changements, de façon à concilier la nécessité de prendre des mesures de discipline budgétaire avec celle d'obtenir des résultats.

Pour accroître au maximum l'impact du budget de l'aide humanitaire, il faudra définir des critères d'affectation plus clairs

La Grèce prévoit de prendre un engagement assez important au titre de la programmation de l'aide humanitaire dans le cadre de son projet de loi, ce qui pourrait porter le budget de l'aide humanitaire au-delà des 15.4 millions USD qui lui avaient été consacrés en 2009[42]. Compte tenu de la situation économique actuelle de la Grèce, Hellenic Aid doit faire preuve de prudence quant au montant des fonds à affecter à l'aide humanitaire à court terme. Cependant, selon le projet de loi sur la coopération pour le développement, pas moins de 25 % du budget d'APD de la DG Hellenic Aid seront réservés à l'aide humanitaire lorsque la situation s'améliorera. Les sommes non dépensées seront redéployées vers les programmes de développement.

Il sera indispensable de pouvoir montrer clairement aux contribuables grecs les résultats obtenus aux moyens des fonds d'aide humanitaire. Comme il a déjà été signalé dans ce chapitre, les décisions de financement de la Grèce ont toujours pris en compte avant tout l'intérêt présenté par les projets proposés, au lieu de reposer sur un ensemble de critères objectifs et rigoureux relevant d'une stratégie humanitaire bien circonscrite. La Grèce est encouragée à définir des critères de financement clairs en les rattachant à sa nouvelle stratégie humanitaire, afin de guider ses futures décisions de financement en la matière. Elle devrait publier ces critères sur son site internet, de même que les décisions de financement effectivement prises dans le domaine humanitaire, et des indications sur les résultats obtenus.

Les ONG grecques sollicitent aussi directement des fonds auprès la population afin d'assurer le financement de leurs interventions d'urgence. Les campagnes qu'elles mènent

42 Statistiques du CAD-OCDE, aux prix courants

à cet effet sont subventionnées par les autorités grecques, ce qui permet à la Grèce d'imputer un montant total plus important aux situations d'urgence. Pour obtenir l'approbation de leurs campagnes de collecte de fonds et obtenir de l'espace médiatique gratuit, les ONG et la Croix-Rouge grecque doivent suivre un processus qui se déroule à deux niveaux : elles doivent soumettre les objectifs de leurs campagnes d'abord au ministère de la Santé et de la Solidarité, et ensuite au Conseil national des médias qui autorisera les matériaux destinés à la campagne Cette procédure peut demander jusqu'à deux semaines. Encourager l'octroi d'un espace médiatique gratuit aux ONG pour leurs campagnes de collecte de fonds d'urgence constitue une bonne pratique qui pourrait être encore améliorée si la procédure d'approbation pouvait être accélérée, peut-être par la délivrance préalable d'un agrément à un ensemble d'ONG crédibles.

Affiner les procédures et les mécanismes d'acheminement de façon à les adapter à leur finalité

L'aide en nature est le moyen d'intervention directe dont la Grèce se sert le plus souvent pour répondre aux situations d'urgence d'apparition brutale, mais celle-ci doit maintenant déterminer le rôle que cette forme d'aide jouera dans son futur programme. Selon l'ordonnance 5-4/2009, qui définit la procédure à suivre pour dispenser de l'aide humanitaire à l'étranger, Hellenic Aid est chargé de coordonner la collecte des apports en nature et leur acheminement vers les pays frappés par une catastrophe. Ces apports comprennent généralement du personnel médical, des médicaments, des vaccins et du matériel fournis sous l'égide du ministère de la Santé, des modules de protection civile relevant du ministère de la Protection du citoyen, et des stocks excédentaires provenant du ministère de la Défense, qui peut en outre assurer la logistique du transport si la DG Hellenic Aid n'a pas prévu de le faire. La répartition de ces apports est ensuite effectuée par les agents de l'ambassade de Grèce dans le pays touché, qui s'appuient souvent pour cela sur les ONG partenaires, ou si la Grèce n'a pas de présence diplomatique dans ce pays, par l'intermédiaire des organismes humanitaires internationaux. La Grèce devrait examiner les enseignements de l'utilisation qu'elle a récemment faite de ces modalités d'aide humanitaire et en dégager des critères précis pour l'avenir La réponse aux questions suivantes, qui recouvrent des bonnes pratiques, peut l'aider à mener à bien cet exercice :

- Les apports en nature sont-ils bien adaptés à la culture, à la religion et au climat locaux ?
- La population touchée a-t-elle réellement besoin de ces apports ?
- Les biens et services fournis sont-ils disponibles à l'échelon local ?
- Leur transport est-il rentable ?
- Après une catastrophe, l'afflux de biens et services offerts aura-t-il pour effet d'engorger les ports et les circuits logistiques ?
- Les personnes auxquelles les produits sont donnés auront-ils les moyens de les réparer ou de les remplacer ?

- Est-il possible d'acheter et/ou d'acheminer ces biens et services dans le cadre d'une coordination plus étroite avec les autres donneurs ?

Le nouveau mécanisme interministériel de coordination de l'acheminement de l'aide en nature pourrait aussi servir de modèle pour la coordination de l'ensemble du travail humanitaire, ainsi que pour la définition d'une répartition claire des tâches entre les divers ministères concernés. Le rôle que doivent jouer les différents acteurs de l'administration dans les interventions effectuées en cas de catastrophe est décrit avec précision dans l'ordonnance 5-4/2009, mais il n'existe pas de dispositif équivalent pour les autres activités humanitaires. Les relations avec les organismes multilatéraux en matière de financement sont actuellement prises en charge de manière partagée par la DG Hellenic Aid et le ministère de la Santé et de la Solidarité : la concentration de ces relations sous la seule égide de la DG Hellenic Aid pourrait constituer un premier pas utile vers une plus grande cohérence du programme. Il y aurait en outre intérêt à renforcer la coordination stratégique de l'ensemble des composantes de l'administration pour des questions telles que les migrations, domaine où l'aide humanitaire a une contribution à apporter à la recherche de solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées (chapitre 2).

La coordination entre civils et militaires semble s'exercer de manière satisfaisante dans le système grec. Le ministère de la Défense a mis en place un partenariat avec la Croix-Rouge grecque pour la formation d'officiers au droit international humanitaire, ce qui constitue une bonne pratique à préserver.

La Grèce est consciente que ses procédures de reddition de comptes sur l'aide humanitaire sont lourdes et qu'elles ont besoin d'être fortement simplifiées (voir l'analyse plus détaillée de cette question au chapitre 4). Le dispositif actuel privilégie nettement le contrôle des dépenses et des ressources mises en œuvre et fait très peu de place au suivi de l'impact et des résultats du programme ou à l'acquisition de connaissances. Lorsqu'elle examinera ses procédures, la Grèce devra se demander si l'obligation de fournir à Athènes l'original de toutes les factures, dûment tamponné par le personnel de l'ambassade et accompagné de sa traduction en grec, est justifiée dans les situations d'urgence. Les relations avec les ONG partenaires sont encore compliquées par la nécessité de fournir une lettre de garantie bancaire valable jusqu'à la clôture du dossier de subvention par Hellenic Aid. Celles-ci font observer que le traitement des dossiers prend souvent bien plus de douze mois, ce qui a pour effet d'immobiliser des fonds qui pourraient être utilisés pour d'autres interventions d'urgence. Ces mesures de contrôle sont imposées à la DG Hellenic Aid par le système grec de gestion des finances publiques, sous la surveillance du ministère des Finances, de la Cour des comptes et du parlement. L'examen en cours des finances publiques pourrait être l'occasion de rationnaliser les obligations en matière de reddition de comptes.

Il importe en outre de réévaluer le rôle du personnel des ambassades dans la programmation de l'aide humanitaire. Les règles en vigueur qui prescrivent aux agents des ambassades de Grèce de se rendre sur le site de chacun des projets exécutés par les ONG, se sont révélées inapplicables lorsque l'ambassade est tenue de restreindre les déplacements pour des raisons de sécurité et/ou qu'elle ne dispose pas d'un personnel suffisant. Si les agents des ambassades doivent jouer un rôle dans le cadre de la nouvelle stratégie humanitaire, il faudra qu'ils soient dotés de la formation et des moyens requis pour pouvoir s'en acquitter avec efficacité. Il y a donc lieu de se féliciter des dispositions du projet de cadre juridique qui visent à promouvoir la formation des agents des ambassades de Grèce. Le déploiement de personnel grec à l'appui de l'intervention

humanitaire menée en Libye pourrait aussi servir de modèle pour les futures crises humanitaires.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Veiller à ce que le nouveau cadre juridique et le nouveau plan stratégique pour l'aide humanitaire soient fondés sur les principes humanitaires, s'articulent autour de l'avantage comparatif de la Grèce et tiennent compte de ses priorités générales en matière de développement. Les documents juridiques doivent faire expressément état des *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*. Tenir de vastes consultations avec l'ensemble des composantes de l'administration, ainsi qu'avec la communauté humanitaire, afin de garantir que le nouveau cadre d'action humanitaire sera réaliste, sans exclusive et pris en main par toutes les parties concernées.

- Améliorer les liens entre le programme humanitaire de la Grèce et ses programmes de développement, en s'inspirant des bonnes pratiques suivies par les autres donneurs, qui consistent par exemple à :

  - assurer un financement pluriannuel pour les situations de crise qui se prolongent ;
  - intégrer systématiquement la programmation de l'aide humanitaire dans toutes les stratégies destinées aux pays prioritaires ;
  - incorporer, dans les équipes-pays, des spécialistes de l'action humanitaire ou des responsables de l'aide humanitaire des bureaux géographiques.

- Perfectionner et rationnaliser les systèmes, les procédures et les partenariats de façon à étayer le nouveau cadre stratégique de la Grèce. Il conviendrait d'être particulièrement attentif aux mesures suivantes :

  - restreindre et recentrer le portefeuille humanitaire de façon à l'inscrire dans une approche plus stratégique ;
  - définir des critères et des lignes directrices clairs pour l'aide en nature apportée par la Grèce ;
  - donner un caractère formel aux mécanismes de répartition des tâches et de coordination entre les différents ministères, en s'inspirant du modèle de coordination appliqué pour l'aide en nature ;
  - rationnaliser les procédures suivies pour la coopération avec les ONG et les autres donneurs ;
  - mettre au point un système cohérent pour assurer le suivi des résultats du programme et en tirer des enseignements ;
  - renforcer les compétences et les moyens du personnel des ambassades afin qu'il puisse jouer son rôle de façon satisfaisante dans l'avenir.

Annexe A

Progrès accomplis au regard des recommandations de 2006

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès observés depuis 2006
Cadre général et orientations nouvelles	– Il conviendrait qu'à l'occasion du lancement de son prochain programme à moyen terme la Grèce définisse une stratégie d'aide qui lui serve de cadre et qui détermine, en fonction de ses avantages comparatifs, les priorités par pays et par secteur et la répartition entre les différents circuits de l'aide.	• *Recommandation partiellement mise en œuvre.* • Un avant-projet de programme quinquennal de coopération pour le développement (2011-2015) est en cours de préparation et devrait être présenté au Parlement en 2012. Une fois approuvé par le Conseil des ministres, ce programme à moyen terme devrait fournir une stratégie pour la coopération pour le développement de la Grèce, comme recommandé en 2006. La Grèce n'a pas défini de stratégie à moyen terme pour le développement depuis 2006.
	– Avec les changements de dimension, de focalisation géographique et de modalités d'acheminement de l'aide de la Grèce, la transparence va devenir essentielle. Le CAD préconise un développement du dialogue avec le Parlement afin de renforcer le soutien politique à la coopération de la Grèce pour le développement. La Grèce doit aussi sensibiliser davantage son opinion aux questions de coopération pour le développement et poursuivre ses efforts pour s'assurer l'appui du public.	• *Recommandation partiellement mise en œuvre.* • La DG Hellenic au ministère des Affaires étrangères s'emploie à améliorer la transparence et la communication d'informations au Parlement et à l'opinion publique en s'appuyant sur le rapport annuel sur la coopération pour le développement et en lançant des campagnes publiques d'information. Cependant, aucune stratégie n'a été définie et il s'agit d'une communication assez passive qui ne favorise pas une sensibilisation et une reddition de comptes dynamiques. En 2010 le gouvernement a lancé un programme de transparence par le biais du site web opengov.gr. Cela contribue à améliorer la transparence de la politique publique, de la prise de décisions et de la budgétisation en Grèce.
Promouvoir la cohérence des	– La Grèce est encouragée à faire de la cohérence des politiques de	• *Recommandation partiellement mise en œuvre.*

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès observés depuis 2006
politiques au service du développement	développement un objectif fort. Son affirmation comme axe déterminant de la stratégie à moyen terme constituerait un fondement solide pour la mise en place d'un cadre formel de coordination interministérielle systématique.	• La Grèce s'est engagée à assurer la cohérence de ses politiques nationales et des politiques européennes avec les objectifs de développement souscrit à l'échelon international (*par exemple l'UE et l'OCDE)*. Le projet de loi prévoit que le comité interministériel veille à la cohérence des politiques. Il doit s'assurer qu'il n'y a pas confusion, dans l'esprit des partenaires, avec la cohérence des activités de coopération pour le développement. Le projet de programme quinquennal pour 2011-2015 fait référence à la cohérence pour le développement mais ne présente pas de stratégie ou de plan de coordination interministérielle systématique et formelle pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement.
	– La Grèce devrait adapter ses structures existantes de façon à susciter une attention plus systématique et plus sélective à la cohérence des politiques pour le développement. Elle pourrait envisager d'élargir à la cohérence des politiques le mandat de son Comité interministériel. Pour effectuer les travaux d'analyse nécessaires, Hellenic Aid devrait être dotée de moyens suffisants pour accéder aux informations des autres ministères, de l'UE et d'autres sources.	• *Recommandation non mise en œuvre.* • La Grèce fait des progrès dans la prise en compte du développement et d'autres problèmes intérieurs (par exemple la délinquance, les coûts des soins de santé) dans les politique touchant l'environnement et les migrations Cependant, les structures en place n'ont pas été réformées de manière à garantir la prise en compte systématique de la cohérence des politiques au service du développement. Hellenic Aid ne dispose ni des capacités ni des connaissances spécialisées en matière de développement pour avoir accès aux informations et les analyser, comme recommandé.
Volume et répartition de l'aide	– Il faut que la Grèce s'attaque d'urgence au défi de la concrétisation de son engagement politique à atteindre d'ici 2010 l'objectif de 0.51 % pour le rapport APD/RNB. Elle devra pour cela inclure dans son nouveau programme à moyen terme un plan de croissance de son APD qui en précise à la fois le volet ressources et le volet dépenses.	• *Recommandation non mise en œuvre.* • La Grèce connaît une grave récession, un déficit budgétaire important et une crise de la dette publique, et elle doit appliquer un programme d'ajustement économique convenu avec la CE, le FMI et BCE. La Grèce n'a donc pas été en mesure d'atteindre l'objectif fixé pour le rapport APD/RNB en 2010 et ne devrait pas atteindre l'objectif de 0.7% en 2015. La Grèce reste déterminée à atteindre cet objectif quand elle le pourra.

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès observés depuis 2006
	– La Grèce est incitée à élaborer une stratégie géographique à moyen terme pour sa coopération pour le développement. Ce faisant, elle devra faire attention à réaliser un équilibre entre la continuité avec ses partenaires clés dans la région et l'impératif d'ajuster progressivement son portefeuille pour tenir compte du fait qu'à terme certains de ses partenaires actuels ne seront plus éligibles à l'APD, tout en s'assurant la continuité de l'appui du public.	• *Recommandation partiellement mise en œuvre.* • Le projet de programme quinquennal pour 2011-2015 présente une série de critères pour la sélection des priorités géographiques. La Grèce prévoit d'adopter le programme quinquennal en 2012.
	– Il faudra que la Grèce continue de concentrer son aide en fonction de son avantage comparatif, afin d'en maximiser l'efficacité, et qu'elle concentre ses ressources sur un noyau dur de pays partenaires.	• *Recommandation partiellement mise en œuvre.* • La coopération pour le développement de la Grèce est fragmentée et dispersée. A l'exception des Balkans, les ressources ne sont pas concentrées sur un noyau central de pays partenaires. Selon le projet de programme quinquennal pour 2011-2015, la Grèce envisage de renforcer le ciblage sur ses pays partenaires. La Grèce prévoit d'adopter le programme quinquennal en 2012.
	– Afin de maximiser l'efficacité de son aide tout en en accroissant le volume, il faudra que la Grèce étende la part multilatérale de son aide au-delà de l'UE à d'autres institutions. Ce faisant, elle devra se montrer plus sélective et adopter une approche stratégique de l'aide multilatérale.	• *Recommandation non mise en œuvre.* • La part de l'aide aux organisations multilatérales en dehors de la CE n'a pas augmenté et la Grèce n'a pas adopté une approche plus stratégique de l'aide multilatérale. Un premier pas dans le sens de l'élaboration d'une stratégie a été fait en 2011 lorsque la DG Hellenic Aid a fait le point sur l'aide multilatérale assurée par les différents ministères d'exécution afin de rationaliser ces apports et cibler les ressources sur des partenaires multilatéraux prioritaires. Le projet de programme quinquennal recense les priorités de la coopération multilatérale de la Grèce mais doit être encore améliorer afin d'inclure une approche stratégique.
Gestion et mise en œuvre de l'aide	– La Grèce devra poursuivre l'intégration de son système de coopération pour le développement.	• *Recommandation non mise en œuvre.* • Les propositions présentées dans le projet de loi, le décret présidentiel et le programme quinquennal renforceront la cohérence du système de coopération pour le développement, principalement par le biais de la coordination de travail

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès observés depuis 2006
		et la collaboration technique entre les ministères. Cependant, les propositions actuelles ne sont pas suffisantes.
	– Afin de renforcer sa capacité, Hellenic Aid doit mettre en place toutes les composantes de la structure organisationnelle définie en 2002 et rationaliser ses procédures. Elle devra adopter une stratégie de gestion de ses ressources humaines sur les plans du recrutement, de la formation et de l'évolution des carrières, et détacher des spécialistes de l'aide au développement dans les ambassades auprès des pays prioritaires.	• *Recommandation partiellement mise en œuvre.* • Les projets de loi et de décret présidentiel autorisent la restructuration d'Hellenic Aid, notamment la création d'une unité d'évaluation et de postes de spécialistes de l'aide au développement dans les ambassades auprès des pays prioritaires. Cependant, les changements envisagés ne sont pas suffisants pour que le système soit pleinement efficace et la gestion des ressources humaines n'a toujours pas de caractère stratégique.
	– La Grèce est encouragée à définir de nouvelles modalités de programmation et d'acheminement de son aide, en complément d'un système d'appel d'offres amélioré. Conformément aux critères d'efficacité de l'aide, elle devra établir pour chaque pays prioritaire des programmes basés sur les stratégies propres des partenaires et revoir les instruments qu'elle utilise afin de faciliter des stratégies communes avec les autres donneurs et d'accroître la prédictibilité de son aide. Les efforts de décentralisation de son programme et de délégation de compétences doivent être poursuivis.	• *Recommandation non mise en œuvre.* • Les projets de loi et de décret présidentiel et le programme quinquennal permettent un ciblage accru des appels à projets, l'élaboration de documents stratégiques par pays, la coopération déléguée avec d'autres donneurs et la mise en place de nouvelles modalités de programmation. Alors que les projets de texte envisagent the déploiement d'agents spécialistes du développement sur le terrain, ils n'envisagent pas de leur conférer un plus grand pouvoir de décision ni d'accorder une plus large délégation de compétences aux ambassades pour la mise en œuvre des projets et des programmes sur le terrain.

Annexe B
OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux
Millions de USD aux prix et taux de change courants

Versements nets

Grèce	1996-98 (a)	1999-2003	2005	2006	2007	2008	2009
Apports totaux du secteur public	150	279	384	432	504	704	607
Aide publique au développement	146	277	384	424	501	703	607
Bilatérale	41	135	206	189	249	312	297
Multilatérale	105	142	178	235	252	391	310
Autres apports du secteur public	4	1	-	8	4	1	-
Bilatéraux	4	1	-	8	4	1	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	-	6	1	10	7	2	2
Apports du secteur privé aux conditions du marché	-	12	325	2 454	2 880	460	241
Bilatéraux *dont*	-	12	325	2 454	2 880	460	241
Investissements directs	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation	-	12	325	2 454	2 880	460	241
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	150	297	709	2 896	3 391	1 166	850
pour référence :							
APD aux prix et taux de change constants de 2008, en millions de USD	*244*	*465*	*490*	*519*	*546*	*703*	*618*
APD en pourcentage du RNB	*0 15*	*0 19*	*0 17*	*0 17*	*0 16*	*0 21*	*0 19*
Apports totaux en pourcentage du RNB (b)	*0 15*	*0 20*	*0 32*	*1 18*	*1 10*	*0 35*	*0 26*
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG							
En millions de USD	0	11	9	16	21	8	4
- En pourcentage des versements nets	*0*	*3*	*2*	*4*	*4*	*1*	*1*
- Moyenne du CAD en pourcentage des versements nets	*4*	*9*	*7*	*6*	*6*	*7*	*8*

a. Données disponibles à partir de 1996
b. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2008 et en % du RNB

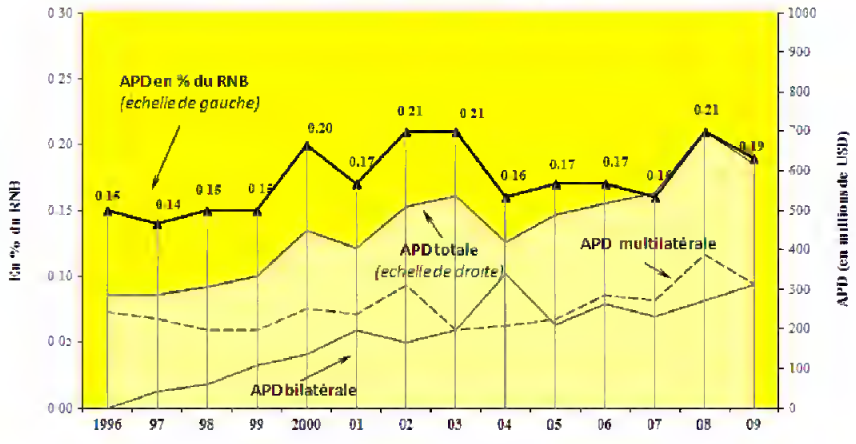


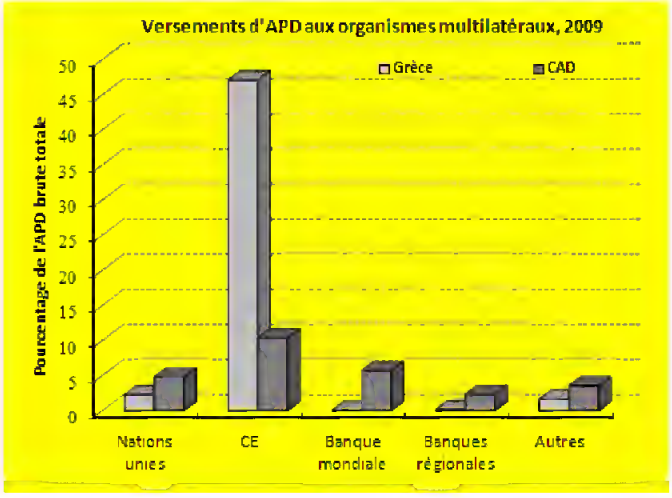
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Versements

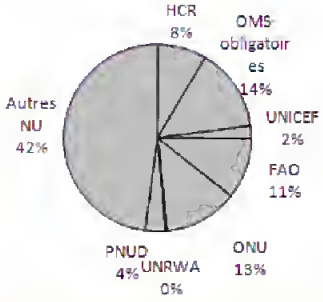
Grèce	Millions de USD constants de 2008					Part en pourcentage des versements bruts					Ensemble du CAD
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2009%
APD bilatérale brute	**264**	**232**	**272**	**312**	**302**	**54**	**45**	**50**	**44**	**49**	**73**
Dons	*264*	*232*	*272*	*312*	*302*	*54*	*45*	*50*	*44*	*49*	**61**
Projets et programmes de développement	33	39	41	33	36	7	7	7	5	6	25
Coopération technique	98	109	150	191	193	20	21	27	27	31	13
Aide alimentaire à des fins de développemer	2	0	1	6	-	0	0	0	1	-	1
Aide humanitaire	22	24	14	17	16	4	5	3	2	3	6
Allégement de la dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Dépenses administratives	38	23	26	23	24	8	5	5	3	4	4
Autres dons	71	37	40	41	35	14	7	7	6	6	9
APD bilatérale autre que don	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*12*
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
APD multilatérale brute	**227**	**288**	**274**	**391**	**316**	**46**	**55**	**50**	**56**	**51**	**27**
Organismes des Nations unies	8	17	16	14	14	2	3	3	2	2	5
CE	201	201	238	239	291	41	39	44	34	47	10
Groupe de la Banque mondiale	6	52	10	80	-	1	10	2	11	-	6
Banques régionales de développement (a)	1	-	-	44	1	0	-	-	6	0	2
Autres	11	18	10	14	10	2	4	2	2	2	4
Total des versements bruts d'APD	**490**	**519**	**546**	**703**	**618**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Remboursements et annulations de dette	- 0	-	-	-	-						
Total des versements nets d'APD	**490**	**519**	**546**	**703**	**618**						
Pour référence :											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						
Allégement de dette nette	-	-	-	-	-						
Coûts imputés des étudiants	-	*13*	*52*	*73*	*71*						
Réfugiés dans les pays donneurs	*11*	*6*	*5*	*29*	*25*						

a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2007-2008)

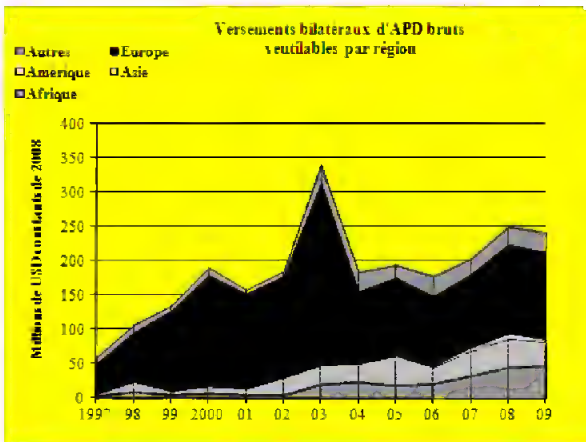


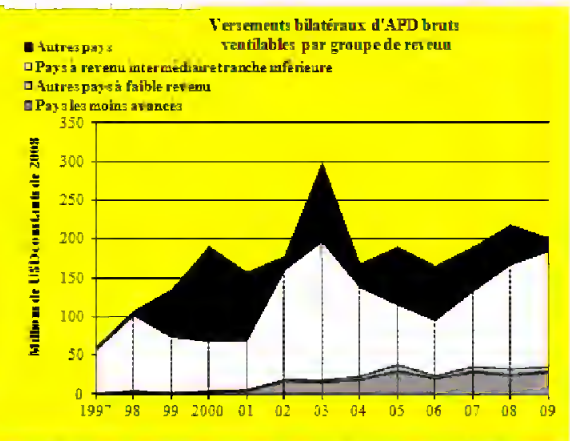
Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2007-2008)

Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Versements bruts

Grèce	Millions de USD constants de 2008					Part en pourcentage					Ensemble du CAD
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2009%
Afrique	18	21	32	44	47	9	12	16	18	20	42
Afrique subsaharienne	12	16	18	25	24	6	9	9	10	10	36
Afrique du Nord	6	5	9	15	20	3	3	4	6	8	4
Asie	44	25	37	43	36	23	14	18	17	15	33
Asie du Sud et Asie centrale	40	23	36	27	30	21	13	18	11	12	18
Extrême-Orient	1	2	1	11	3	1	1	1	4	1	14
Amérique	2	2	5	8	4	1	1	3	3	2	10
Amérique du Nord et Amérique centrale	0	1	3	1	1	0	0	1	0	0	4
Amérique du Sud	2	1	2	4	2	1	1	1	2	1	5
Moyen-Orient	18	29	22	23	28	9	16	11	9	12	8
Océanie	0	0	1	2	1	0	0	0	1	0	2
Europe	111	101	107	130	126	57	57	52	52	52	5
Versements bilatéraux ventilables par région	**194**	**178**	**204**	**250**	**242**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	100
Pays les moins avancés	30	22	30	26	29	16	13	16	12	15	36
Autres pays à faible revenu	8	2	6	7	6	4	1	3	3	3	16
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	78	71	98	135	149	41	43	51	62	74	39
(tranche supérieure)	74	70	56	51	17	39	42	30	23	9	9
Pays en développement plus avancés	0	0	0	-	-	0	0	0	-	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	**190**	**166**	**190**	**219**	**202**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	100
Pour référence :											
Total des versements bruts bilatéraux	264	232	272	312	302	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
dont : APD non affectée par région	*69*	*54*	*68*	*62*	*61*	*26*	*23*	*25*	*20*	*20*	*22*
dont : APD non affectée par groupe de revenu	73	66	82	93	100	*28*	*29*	*30*	*30*	*33*	*29*





1 Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des montants aux sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Grèce	1998-2002			Memo:		2003-07			Memo:		2008-09			Memo:
	Millions de USD courants	Millions de USD 2008	Pour cent	*Moyenne CAD*		Millions de USD courants	Millions de USD 2008	Pour cent	*Moyenne CAD*		Millions de USD courants	Millions de USD 2008	Pour cent	*Moyenne CAD*
Serbie	28	53	32		Serbie	38	50	19		Albanie	63	63	21	
Albanie	17	31	20		Albanie	35	47	17		Serbie	19	20	6	
Macedoine ERY	11	20	12		Afghanistan	13	16	6		Kosovo	16	17	5	
Bosnie-Herzegovine	9	16	10		Bosnie-Herzegovine	8	10	4		Afghanistan	14	14	5	
Zones ad Palestinienne	3	5	3		Etats ex-Yougoslavie	6	8	3		Egypte	14	14	4	
5 principaux bénéficiaires	**67**	**125**	**78**	**25**	**5 principaux bénéficiaires**	**100**	**130**	**48**	**32**	**5 principaux bénéficiaires**	**126**	**127**	**41**	**28**
Arménie	3	5	3		Liban	5	6	2		Zones ad. Palestinienne	9	9	3	
Afghanistan	2	4	2		Turquie	5	6	2		Turquie	6	6	2	
Géorgie	2	3	2		Irak	4	5	2		Syrie	5	5	2	
Liban	1	2	1		Egypte	4	5	2		Bosnie-Herzegovine	5	5	2	
Turquie	1	2	1		Zones ad. Palestinienne	4	5	2		Chine	4	4	1	
10 principaux bénéficiaires	**76**	**142**	**88**	**40**	**10 principaux bénéficiaires**	**121**	**157**	**59**	**46**	**10 principaux bénéficiaires**	**155**	**157**	**51**	**39**
Egypte	1	1	1		Géorgie	4	5	2		Géorgie	4	4	1	
Ethiopie	0	1	1		Syrie	3	4	2		Ukraine	4	4	1	
Syrie	0	1	1		Arménie	3	3	1		Jordanie	4	4	1	
Moldova	0	1	1		Jordanie	2	3	1		Liban	3	3	1	
Etats ex-Yougoslavie	0	1	0		Sri Lanka	2	3	1		Arménie	3	3	1	
15 principaux bénéficiaires	**78**	**146**	**91**	**50**	**15 principaux bénéficiaires**	**135**	**175**	**65**	**53**	**15 principaux bénéficiaires**	**173**	**175**	**57**	**48**
Inde	0	1	0		Macédoine ERY	2	3	1		Ethiopie	3	3	1	
Tunisie	0	1	0		Moldova	2	3	1		Soudan	3	3	1	
Ouzbekistan	0	0	0		Ethiopie	1	2	1		Nigeria	2	2	1	
Iran	0	0	0		Ukraine	1	2	1		Congo Rep. dem	2	2	1	
Jordanie	0	0	0		Soudan	1	1	1		Moldova	2	2	1	
20 principaux bénéficiaires	**79**	**149**	**92**	**58**	**20 principaux bénéficiaires**	**144**	**185**	**70**	**59**	**20 principaux bénéficiaires**	**185**	**186**	**61**	**55**
Total (91 bénéficiaires)	**82**	**154**	**95**		**Total (136 bénéficiaires)**	**158**	**203**	**76**		**Total (115 bénéficiaires)**	**209**	**210**	**68**	
Aide non affectée	4	8	5	22	Aide non affectee	49	61	24	24	Aide non affectée	96	97	32	29
Total des versements bilatéraux bruts	**86**	**161**	**100**	**100**	**Total des versements bilatéraux bruts**	**207**	**263**	**100**	**100**	**Total des versements bilatéraux bruts**	**305**	**307**	**100**	**100**

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

aux prix et taux de change courants

Engagements - Moyennes bisannuelles

Grèce	1998-2002 Millions de USD 2008	1998-2002 Pour cent	2003-07 Millions de USD 2008	2003-07 Pour cent	2008-09 Millions de USD 2008	2008-09 Pour cent	2008-09 Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	**115**	**71**	**177**	**68**	**194**	**65**	**41**
Education	13	8	58	22	92	31	9
dont : Education de base	0	0	10	4	4	1	2
Santé	9	5	32	12	11	4	4
dont : Santé de base	5	3	28	11	5	2	3
Politique en matière de population, Santé et fertilité	0	0	4	1	7	2	7
Distribution d'eau et assainissement	1	0	2	1	2	1	6
Bon gouvernement et société civile	84	52	71	27	55	19	12
dont : Conflits, paix et sécurité	-	-	30	11	43	14	3
Autres infrastructures et services sociaux	8	5	11	4	27	9	4
Infrastructures et services économiques	**6**	**3**	**13**	**5**	**10**	**4**	**16**
Transport et entreposage	1	1	10	4	6	2	8
Communications	2	1	1	0	0	0	0
Energie	0	0	0	0	2	1	4
Banque et services financiers	1	1	1	0	1	0	3
Entreprises et autres services	1	1	2	1	1	0	1
Production	**6**	**4**	**4**	**2**	**6**	**2**	**7**
Agriculture, sylviculture et pêche	2	1	3	1	4	1	5
Industries manufacturières, extractives, constructio	3	2	0	0	1	0	1
Commerce et tourisme	1	1	1	0	2	1	138
Destination plurisectorielle	**6**	**4**	**14**	**5**	**14**	**5**	**7**
Aide-programme et sous forme de produits	**14**	**9**	**2**	**1**	**4**	**1**	**5**
Aide se rapportant à la dette	-	-	-	-	-	-	**6**
Aide humanitaire	**12**	**7**	**18**	**7**	**16**	**6**	**8**
Frais administratifs des donneurs	**1**	**1**	**27**	**10**	**24**	**8**	**5**
Concours fournis aux ONG (budget central)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**
Réfugiés dans les pays donneurs	**1**	**1**	**6**	**2**	**27**	**9**	**3**
APD bilatérale ventilable	**161**	**100**	**262**	**100**	**297**	**100**	**100**
Pour référence :							
APD bilatérale	*161*	*40*	*263*	*52*	*307*	*47*	*75*
dont : non affectée	*0*	*0*	*1*	*0*	*11*	*2*	*1*
APD multilatérale	*241*	*60*	*240*	*48*	*354*	*53*	*25*
APD totale	***402***	***100***	***503***	***100***	***661***	***100***	***100***

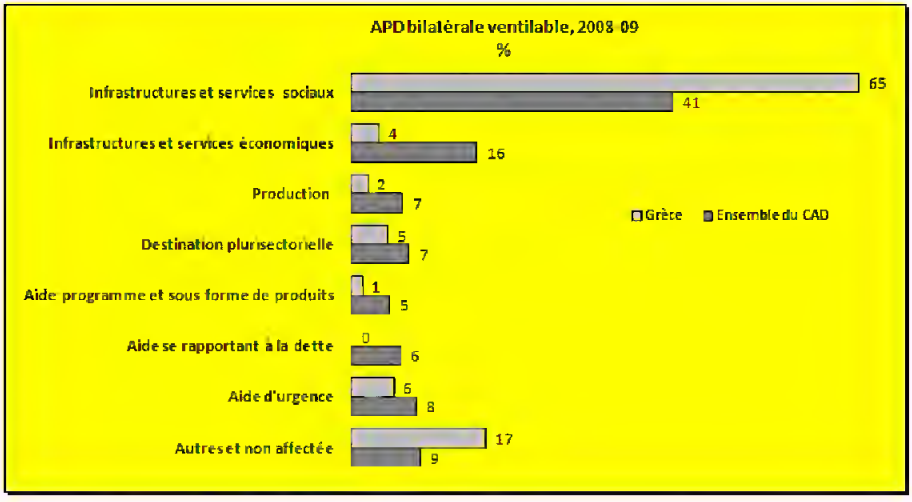


Tableau B.6. Panorama comparatif

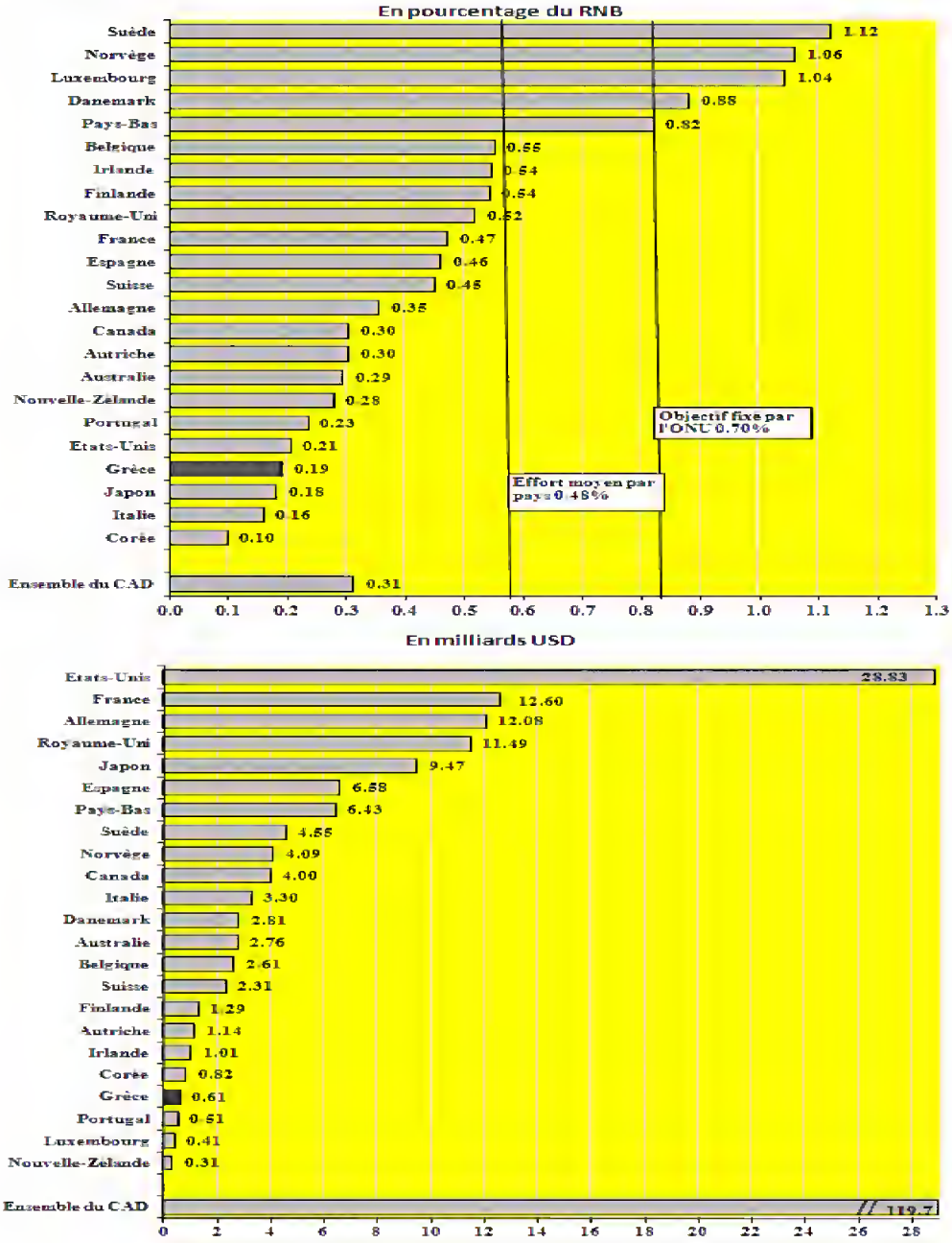
Versements nets

	Aide publique au développement			Elément de libéralité de l'APD (engagements)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA	
	2009		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2003-04 to 08-09	2009	2009				2009	
	Millions de USD	% du RNB		% (a)	% de l'APD (b)	% de l'APD (c)	% du RNB (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB
Allemagne	12 079	0.35	7.7	93.3	41.2	17.3	0.15	0.06	28.1	0.10
Australie	2 762	0.29	8.2	99.0	16.3		0.05		26.4	0.08
Autriche	1 142	0.30	13.2	100.0	55.6	26.9	0.17	0.08	30.4	0.09
Belgique	2 610	0.55	2.4	99.8	39.3	16.6	0.22	0.09	36.7	0.20
Canada	4 000	0.30	6.4	100.0	21.5		0.07		37.0	0.11
Corée	816	0.10	14.0	93.3	28.8		0.03		30.7	0.03
Danemark	2 810	0.88	2.1	100.0	32.2	22.6	0.28	0.20	39.1	0.34
Espagne	6 584	0.46	16.9	96.4	32.1	13.3	0.15	0.06	25.9	0.12
Etats-Unis	28 831	0.21	6.1	100.0	12.7		0.03		32.6	0.07
Finlande	1 290	0.54	9.2	99.9	38.7	22.0	0.21	0.12	34.9	0.19
France	12 602	0.47	2.5	88.8	44.3	21.3	0.21	0.10	26.0	0.12
Grèce	607	0.19	6.7	100.0	51.10	4.00	0.10	0.01	39.2	0.04
Irlande	1 006	0.54	10.8	100.0	31.1	14.9	0.17	0.08	50.9	0.28
Italie	3 297	0.16	4.4	98.6	73.5	17.0	0.12	0.03	34.5	0.05
Japon	9 457	0.18	-0.3	86.5	34.8		0.06		34.0	0.06
Luxembourg	415	1.04	5.9	100.0	35.9	26.1	0.37	0.27	36.9	0.39
Norvège	4 086	1.06	4.4	100.0	22.5		0.24		30.8	0.33
Nouvelle-Zélande	309	0.28	7.3	100.0	26.9		0.07		33.5	0.09
Pays-Bas	6 426	0.82	4.7	100.0	25.3	16.4	0.21	0.13	25.3	0.21
Portugal	513	0.23	-8.4	94.3	46.1	9.3	0.11	0.02	41.2	0.10
Royaume-Uni	11 283	0.51	8.0	100.0	34.5	17.3	0.18	0.09	34.8	0.18
Suède	4 548	1.12	8.8	99.9	33.8	27.3	0.38	0.31	30.7	0.34
Suisse	2 310	0.45	3.7	100.0	24.2		0.11		30.2	0.14
Ensemble du CAD	**119 782**	**0.31**	**5.6**	**96.3**	**30.3**	**0.0**	**0.09**		**31.3**	**0.10**
Pour mémoire Effort moyen par pays		0.48								

Notes :

a. Hors réaménagements de dettes.
b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE
.. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2008



Copyrighted material

Définitions des principaux termes

***Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif*[43].**

AIDE LIÉE : Dons ou prêts d'origine publique ou bénéficiant d'un soutien public, servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires de l'**APD** établie par le **CAD** et aux organisations multilatérales: par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %).

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'**APD** qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans l'aide publique, soit parce que leur objectif principal n'est pas le développement, soit parce qu'ils comportent un élément de libéralité inférieur à 25 %.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'**OCDE** qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice du Rapport sur la coopération pour le développement la description de ses objectifs et la liste de ses membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe a) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et b) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : Prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). Elle mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des remboursements

43 Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2009 - *Coopération pour le développement* », Volume 10, No 1

prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné, Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

INVESTISSEMENT DIRECT : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2007, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Sont classés dans ce groupe, les pays qui se situent en dessous des seuils fixés de revenu, de diversification économique et de développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la liste du CAD.

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur ou égal à 825 dollars en 2004 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

PRÊTS : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite des remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

RAPPORT APD/RNB : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

RÉAMÉNAGEMENT (ou **RESTRUCTURATION) DE LA DETTE** : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau prêt de refinancement.

VERSEMENT . Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ces versements peuvent être comptabilisés **bruts** (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou **nets** (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.

Copyrighted material

Bibliographie

Commission des communautés européennes (2009a), *La cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche « de toute l'Union »*, communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Commission des communautés européennes, Bruxelles, consultable à l'adresse : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_2009_458_part1_fr.pdf

Commission des communautés européennes (2009b), *Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement*, document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de la Commission au Conseil, Commission des communautés européennes, Bruxelles, consultable à l'adresse : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_PDF_2009_1137_F_ACTE_PCD_FR.pdf

Commission des communautés européennes (2010), *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 61, mai 2010, Direction générale des Affaires économiques et financières, Union européenne, Bruxelles

Economist Intelligence Unit (2011), *Country Report Greece,* mai 2011, Economist Intelligence Unit, Londres.

Eurobaromètre (2010), *Eurobaromètre spécial 352 : Les Européens, l'aide au développement et les Objectifs du millénaire pour le développement*, TNS Opinion and Social, Bruxelles, consultable à l'adresse : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_352_fr.pdf.

Heldgaar, J. (2008), *Managing Aid Exit and Transformation. Summary of a Joint Donor Evaluation,* Sida, ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, Danida et Norad, Sida, Stockholm, consultable à l'adresse :*www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:43594&type=pdf.*

Kaufmann, D. (2010), *National Disasters Teach Unorthodox Lessons on Governance*, The Brookings Institute, Washington.

MED EUWI et OCDE (2010), *MED EUWI Egypt Country Dialogue on Water; Framework Conditions for Private Sector Participation in Water Infrastructure in Egypt,* OCDE, Paris, consultable à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/18/62/47360935.pdf.

MEECC (2011), *Speaking points for the peer review: Examples of International and Regional Co-operation for promoting development assistance in the field of environment and sustainable development.*

MAE (2010), *Annual Report of the Greek Bilateral and Multilateral Official Development Co-operation and Assistance, Year 2009*, ministère des Affaires étrangères, DG Hellenic Aid, Athènes.

MAE (2011a), *Memorandum of Greece Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Greece,* ministère des Affaires étrangères, DG Hellenic Aid, Athènes.

MAE (2011b), *Draft Law, Regulation of International Issues of International Development Co-operation and Humanitarian Aid*, ministère des Affaires étrangères, DG Hellenic Aid, Athènes, traduit du grec, non diffusé.

MAE (2011c), *Draft Presidential Decree, Organisation, Staffing and Operation of the Directorate-General of International Development Co-operation (Hellenic Aid) of the Ministry of Foreign Affairs*, ministère des Affaires étrangères, DG Hellenic Aid, Athènes, traduit du grec, non diffusé.

MFA (2011d), *Projet de programme d'aide et de coopération pour le développement 2011-2015*, ministère des Affaires étrangères, DG Hellenic Aid, Athènes, disponible uniquement en grec, non diffusé.

MAE (2011e), *Non-paper for 2011 DAC Peer Review (April 2011) on the National Co-ordination Mechanism to Monitor and Combat Trafficking in Human Beings and the National Action Plan 2010-2012.*

Ministère de l'Intérieur, de la Décentralisation et de la Gouvernance électronique (2011), *Non-paper for 2011 DAC Peer Review on Migration.*

OCDE (1991), *Principes pour l'évaluation de l'aide au développement*, OCDE, Paris.

OCDE (2001), « Le déliement de l'aide aux pays les moins avancés », Synthèse de l'OCDE, septembre 2001, OCDE Paris, consultable à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/5/49/35919775.pdf.

OCDE (2006), *Examen des politiques et programmes de la Grèce en matière de coopération pour le développement*, OCDE, Paris.

OCDE (2008a), *Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement*, OECD, Paris.

OCDE (2008b), *Enquête 2008 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris, consultable à l'adresse : http://dx.doi.org/10.1787/9789264050853-fr.

OCDE (2008c), "*Budgeting in Greece*", Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire Volume 2008/3, OCDE, Paris.

OCDE (2009a), *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD].Pour une gestion efficace de l'aide : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD*, OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Examen des politiques et programmes de l'Irlande en matière de coopération pour le développement*, OCDE, Paris.

OCDE (2010a), *Rapport 2010 du CAD sur l'aide multilatérale*, OCDE, Paris, consultable à l'adresse : http://www.oecd.org/dataoecd/9/8/46574944.pdf

OCDE (2010b), *Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques institutionnelles pour la promotion de la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris, consultable à l'adresse : http://www.oecd.org/dataoecd/27/60/46178845.pdf.

OCDE (2010c), *Evaluation on Development Agencies*, Better Aid, OCDE, Paris.

OCDE (2010d), *Perspectives des migrations internationales 2010*, OCDE, Paris.

OCDE (2010e), *How DAC Members Work with CSOs: An Overview*, Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010f), *Evaluation in Development Agencies*, OCDE, Paris

OCDE (2011a), *Examen des politiques et programmes du Danemark en matière de coopération pour le développement*, OCDE, Paris, consultable à l'adresse : *www.oecd.org/cad/examenspairs/dk*.

OCDE (2011b), "*Évolutions dans les pays membres de l'OCDE: Grèce*", Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2011/1, OCDE, Paris, version préliminaire.

OCDE (2011c), "*Notes sur les pays : Grèce*", Redresser les finances publiques, OCDE, Paris.

OCDE (2011d), *Aide à l'appui de l'environnement*, OCDE, Paris, consultable à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/17/14/47793089.pdf

OCDE (2011e), *Aide à l'appui de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes*, OCDE, Paris, consultable à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/28/44/47569351.pdf

OCDE (2011f), *Rapport 2011 du CAD sur l'aide multilatérale*, OCDE, Paris (à paraître)

OCDE (2011g), *Perspectives Note. Technical Co-operation for Capacity Development*, OCDE, Paris, non publié

OCDE (2011h), *Mise en œuvre de la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide : Examen 2010-2011*, OCDE, Paris.

OCDE (2011i), *Examen économique 2011 - Grèce, août 2011*, OCDE, Paris.

Programme d'action d'Accra (2008), http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf

The Reality of Aid (2010), *The Reality of Aid 2010 Report*, IBON books, Les Philippines.

Transparency International (2011), *Indice de perception de la corruption 2010*, Transparency International, Berlin, consultable à l'adresse : http://www.transparency.org/content/download/55727/890325//CPI_report_french_ForWeb.pdf

Copyrighted material

Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veuillez nous contacter

par courrier électronique à l'adresse suivante :
dac.contact@oecd.org

ou par courrier à :

Organisation de coopération et de développement économiques
Direction de la coopération pour le développement
Unité de la communication et du soutien à la gestion
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cédex 16

www.oecd.org/cad/examenspairs

Copyrighted material

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.